

Rafael de Mendizábal y el Tribunal de Cuentas^(*)

MANUEL AZNAR LÓPEZ

Consejero Emérito del Tribunal de Cuentas

RESUMEN

Rafael de Mendizábal Allende (Jaén, 1927- Madrid, 2023) fue un eminente jurista español de los siglos XX y XXI, cuya actividad profesional se desarrolló principalmente en la judicatura. A lo largo de su vida, tuvo, por diversos motivos, una estrecha vinculación con el Tribunal de Cuentas. En este sentido, además de haber sido, en los comienzos de su trayectoria profesional, funcionario del Tribunal y, más tarde, si bien de modo efímero, consejero de cuentas, Mendizábal prestó al Tribunal una profusa atención desde la perspectiva doctrinal, lo que se tradujo en la publicación de un abundante número de trabajos sobre esta institución de control externo. De otra parte, como académico de número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España, se ocupó también del Tribunal, ya a través de diversas comunicaciones presentadas en el Pleno de Académicos de Número de esta Academia, ya a través de su actividad como presidente de la Subsección de Control Constitucional del Gasto Público de la referida institución académica.

PALABRAS CLAVE

Tribunal de Cuentas Funcionario
Consejero de cuentas Publicaciones
Académico

ABSTRACT

Rafael de Mendizábal Allende (Jaén, Andalusia 1927 - Madrid, 2023) was an eminent Spanish jurist of the 20th and 21st centuries, whose professional activity was mostly developed in the judiciary. Throughout his life and for various reasons, he had close links with the Court of Audit, where he served as civil servant at the beginning of his career and later, albeit briefly, became Member of the Court of Audit. During those days he paid close attention to the Court from a doctrinal perspective, this resulting in extensive scholarly literature about the Supreme Audit Institution. Furthermore, he was a full member of the Spanish Real Academia de Jurisprudencia y Legislación (Jurisprudence and Legislation Spanish Royal Academy) and as a Member of the Academy he also focussed on the Court of Audit, both through various papers presented at its plenary sessions of the Full Members, and through his activity as President of the Subsección de Control Constitucional del Gasto Público (Public Expenditure Constitutional Control Subsection) in the aforementioned academic institution.

KEYWORDS

Court of Audit Civil servant
Member of the Court of Audit Scholarly literature
Member of the Academy

(*) Agradezco a Isabel Urzáiz González, Rafael Arroyo Galán, Juan Miguel del Río Romero y Agustín Torreblanca López la ayuda prestada para la elaboración de este trabajo, reconocimiento que extiendo asimismo a José Antonio Fernández Ajenjo por su aportación documental y a Carlos Cubillo Rodríguez por sus sugerencias.

1. Introducción

El 10 de marzo de 2023 fallecía en Madrid el ilustre jurista Rafael de Mendizábal Allende. Nacido en Jaén el 10 de agosto de 1927, fue presidente de la Audiencia Nacional, presidente de la Sala Tercera del Tribunal Supremo y magistrado del Tribunal Constitucional. Fue asimismo académico de número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España. Además, estuvo vinculado, de diversas formas, al Tribunal de Cuentas y es precisamente esta vinculación la que constituye el objeto de este trabajo, en el que se examinarán tres facetas de la relación que Mendizábal mantuvo con esta institución de control externo.

La primera de ellas atañe a la pertenencia de Rafael de Mendizábal al Tribunal de Cuentas como funcionario, primero, y como consejero de cuentas, más tarde, aun cuando el desempeño de este último cargo fuera extremadamente fugaz.

La segunda se refiere a la atención doctrinal constante que Mendizábal prestó al Tribunal de Cuentas a través de sus publicaciones, atención que se reflejó en tres libros y en numerosos capítulos de obras colectivas y de artículos publicados en diversas revistas profesionales, en especial en *Actualidad Administrativa*, que fundó en 1985 y dirigió —en los últimos meses ya con carácter honorífico— hasta su óbito.

La tercera y última faceta es la referente a su actividad, en el periodo postrero de su vida, como presidente de la Subcomisión de Control Constitucional del Gasto Público de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España.

2. La vida profesional en el Tribunal de Cuentas

2.1. Como funcionario

Según relata el mismo Mendizábal¹, su ingreso en el Tribunal de Cuentas se produjo como consecuencia de su participación en las oposiciones para el ingreso en el Cuerpo Administrativo, categoría de Oficiales, cuya convocatoria, de 14 de marzo de 1947, fue publicada en el *BOE* nº 76, de 17 de marzo de 1947², en consonancia con las previsiones recogidas en el Decreto de 14 de febrero de ese mismo año³, que había contemplado la existencia de un «Cuerpo administrativo de Oficiales». Se trataba, al parecer, de la primera convocatoria de pruebas selectivas para ingreso en el Tribunal en más de una década, ya que las últimas habían sido convocadas el 7 de mayo de 1936.

1. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «El Tribunal de Cuentas en el eclipse de la democracia», en *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, nº 35, 2005, pág. 227, nota 183.
2. En la contestación de José Luis Villar Palasí al discurso de Rafael de Mendizábal, leído el 31 de mayo de 1999, en su recepción pública como académico de número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, se deja noticia de que, antes de ingresar en el Tribunal de Cuentas, pertenecía, por oposición, al Cuerpo General de Administración de la Hacienda Pública, siendo destinado sucesivamente a la Dirección General de Deuda Pública y Clases Pasivas y a las delegaciones de Hacienda de Albacete y Ávila (ver *Código con un juez sedente*. Madrid, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1999, pág. 329). Como consecuencia de su ingreso en el Tribunal de Cuentas, quedó en situación de excedencia voluntaria en el mencionado Cuerpo General de Administración de la Hacienda Pública, al que se había incorporado en 1945.
3. Sobre funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Apareció publicado en el *BOE* nº 57, de 26-2-1947. Su artículo 5 determinaba que el ingreso en el Cuerpo Administrativo tendría lugar «por la clase última de Oficiales, mediante oposición, entre españoles, varones o hembras, mayores de dieciocho años y menores de treinta y cinco que posean alguno de los títulos de Perito Mercantil, Maestro de Primera Enseñanza, Bachiller u otro superior».

Se convocaron 15 plazas. Las pruebas selectivas constaban de tres ejercicios. El primero de ellos estaba dividido en tres partes: Resolución de un problema de aritmética o cálculo mercantil (grado medio); examen de una cuenta o parte de ella, con su documentación, y determinación por nota escrita de las faltas o reparos que ofrezca; y redacción de un documento de empleo corriente en el procedimiento administrativo o extracto de un expediente de los atribuidos a la jurisdicción del Tribunal de Cuentas. El segundo consistía en contestar a dos temas del programa, sacados a suerte, relativos a Contabilidad del Estado y a Legislación de Hacienda. Y el tercero se refería a la contestación de un tema, sacado a suerte, por cada una de las materias que figuraban en el programa, relativas a Derecho Político, Derecho Administrativo, y Organización, funciones y procedimientos del Tribunal de Cuentas.

El programa estaba integrado por un total de 97 temas: 20 de Contabilidad del Estado, 30 de Legislación de Hacienda, 16 de Derecho Político, 19 de Derecho Administrativo y 12 de Organización, funciones y procedimientos del Tribunal de Cuentas.

El primer ejercicio fue celebrado en la Escuela Central Superior de Comercio el día 25 de junio de 1947 y los dos siguientes en la sede del Tribunal de Cuentas, comenzando el segundo el 8 de octubre de 1947 y celebrándose el último el 3 de noviembre de dicho año.

Tras superar las pruebas selectivas, por Orden de 29 de noviembre de 1947 Rafael de Mendizábal era nombrado Oficial Mayor de Cuarta Clase, tomando posesión de la plaza correspondiente el 23 de diciembre de 1947, si bien con efectos, a excepción de los retributivos, de 3 de diciembre de 1947⁴.

Sin embargo, poco duró el desempeño de la plaza en cuestión tal y como había sido convocada, ya que en el *BOE* nº 361, de 27 de diciembre de 1947, se publicó la Ley de 23 de diciembre de ese mismo año, por la que se establecía la regulación económica del personal y servicios del Tribunal de Cuentas, que efectuó algunas modificaciones en la denominación de los puestos de trabajo. En consonancia con lo dispuesto en esta norma legal, a los pocos días de tomar posesión, Mendizábal pasaba a ser Jefe de Negociado de Tercera Clase del Cuerpo Administrativo del Tribunal.

El cumplimiento del servicio militar en la Instrucción Premilitar Superior (IPS) provocó sendos paréntesis en la vida profesional de Mendizábal en el Tribunal de Cuentas, ya que le obligó a pasar, por tal causa, a la situación de excedencia forzosa⁵.

De vuelta al servicio activo tras el segundo de estos paréntesis, Mendizábal fue nombrado, por Orden de 22 de mayo de 1953 (*BOE* nº 156, de 5-6-1953), en comisión de servicios, Jefe de Negociado de segunda clase del Cuerpo Administrativo del Tribunal de Cuentas, con efectos de 12 de abril del mismo año, pasando, pocos meses después, en virtud de la Orden de 10 de julio de 1953 (*BOE* nº 210, de 29-7-1953), a desempeñar en propiedad el citado puesto de trabajo, con la antigüedad de 12 de abril de dicho año.

Finalmente, encontrándose en el desempeño de la citada plaza, Rafael de Mendizábal fue declarado en situación de excedencia voluntaria con efectos de 31 de octubre de 1954. El tiempo total

4. Esta fecha figura como la de primer nombramiento en las relaciones de funcionarios del Cuerpo de Contadores del Tribunal de Cuentas, aprobadas por las órdenes del Ministerio de Hacienda de 2 de abril de 1965 y 17 de noviembre de 1965.

5. De 1-8-1948 a 15-9-1948 y de 1-10-1951 a 31-3-1952.

de los servicios prestados al Tribunal, según se desprende de diversos documentos referentes a escalafones y a relaciones de funcionarios, fue de seis años, diez meses y veintiocho días.

Durante los cerca de siete años de servicios profesionales al Tribunal de Cuentas, Rafael de Mendizábal estudió, con dispensa de escolaridad, por incompatibilidad horaria con su trabajo en el Tribunal, la carrera de Derecho, que finalizó en 1951. Simultaneó más tarde su actividad profesional con la preparación para el ingreso en la Carrera Judicial, lo que requería un ímprobo esfuerzo, si se atiende a lo que él mismo señaló en el discurso leído el 31 de mayo de 1999, en su recepción como académico de número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, al referirse a la imposibilidad de acudir a un preparador «por falta de tiempo, pues lo necesitaba para ganarme el pan con el sudor de mi frente como Contador del Tribunal de Cuentas en jornada de mañana y tarde, dedicando el final del día y hasta pasada la media noche al estudio, plan de vida que no me permitía acudir a las clases»⁶.

En los sucesivos escalafones⁷, Rafael de Mendizábal aparecería invariablemente en situación de excedencia voluntaria como Jefe de Negociado de segunda clase del Cuerpo Administrativo, conforme a lo previsto en el artículo 9, apartado A, de la Ley de 15 de julio de 1954, sobre situaciones de los funcionarios de Administración Civil del Estado⁸, desde la indicada fecha de 31 de octubre de 1954 y con el mencionado tiempo de servicios de 6 años, 10 meses y 28 días en el Tribunal de Cuentas y de 1 año, 6 meses y 10 días en la referida clase.

Siempre en la situación de excedencia voluntaria, Mendizábal quedaría integrado, posteriormente, en el nuevo Cuerpo de Contadores, creado en 1961⁹, figurando en tal situación administrativa en los sucesivos escalafones y relaciones de puestos de trabajo de este cuerpo¹⁰. Más tarde, extinguido, en 1977, el Cuerpo de Contadores y creado el Cuerpo de Contadores Diplomados del Tribunal de Cuentas¹¹, Mendizábal se integraría en el nuevo cuerpo, apareciendo nuevamente en la situación de excedencia voluntaria en la correspondiente relación de funcionarios¹².

6. *Códice con un juez sedente*, cit., pág. 26.

7. Cerrados a 31 de diciembre de 1956 (*BOE* nº 54, de 23-2-1957), 31 de diciembre de 1958 (*BOE* nº 73, de 26-3-1959) y 31-12-1960 (*BOE* nº 134, de 6-6-1961, corrección de errores en *BOE* nº 146, de 20-6-1961). En la publicación del escalafón cerrado a 31-12-1958 se observa un error en el epígrafe, ya que figura cerrado a la indicada fecha, pero del año 1959, lo cual no es posible si se atiende a la fecha del *BOE* en el que fue publicado.

8. «Procederá declarar la excedencia voluntaria en los casos siguientes: A) Cuando lo solicite el funcionario que pertenezca a otro u otros Cuerpos del Estado o de la Administración Local y esté en alguno de éstos en cualquiera de las situaciones de servicio activo, supernumerario o excedencia, en sus modalidades especial o forzosa».

9. Leyes 86/1961 y 87/1961, ambas de 23-12-1961 (*BOE* nº 310, de 28-12-1961).

10. Así, ver Resolución del Tribunal de Cuentas de 23 de enero de 1963, por la que se transcriben los Escalafones de los distintos cuerpos que constituyen el organismo cerrados a 31 de diciembre de 1962 (*BOE* nº 249, de 17-10-1963), Orden del Ministerio de Hacienda de 2 de abril de 1965, por la que se aprueba la relación de funcionarios del Cuerpo de Contadores del Tribunal de Cuentas referida al 31 de diciembre 1963 y se ordena su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* (*BOE* nº 98, de 23-4-1965) y Orden del Ministerio de Hacienda de 17 de noviembre de 1965, por la que se dispone que se publique nuevamente la relación rectificada de funcionarios del cuerpo de contadores del Tribunal de Cuentas (*BOE* nº 293, de 8-12-1965).

11. Disposición adicional 3ª del Real Decreto-Ley 22/1977, de 30 de marzo, de reforma de legislación sobre funcionarios de la Administración Civil del Estado, y personal militar de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire (*BOE* nº 83, de 7-4-1977).

12. Orden del Ministerio de Hacienda de 20 de diciembre de 1977, por la que se acuerda el nombramiento de los funcionarios que se integran en el Cuerpo de Contadores Diplomados del Tribunal de Cuentas (*BOE* nº 305, de 22-12-1977), en la que se incluye la Relación de Funcionarios integrados en el Cuerpo, con mención de su situación administrativa. Este cuerpo cambiaría su denominación por la de Cuerpo Técnico de Auditoría y Control Externo del Tribunal de Cuentas, grupo B, en virtud de lo previsto en la disposición adicional 21ª de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (*BOE* nº 313, de 31-12-2003).

Rafael de Mendizábal nunca olvidó los años de servicios profesionales prestados al Tribunal de Cuentas y así lo expresó en diversas ocasiones: «Nunca olvidaré mis años mozos en Fuen carral 81», «las cuentas especiales» que había de examinar, mis maravillosas compañeras y amigas —ya la mujer empujaba— mis amigos y compañeros fraternales», señalaba, por ejemplo, en un libro publicado en 2019¹³.

2.2. Como consejero

Rafael de Mendizábal tuvo una importante intervención en los documentos preparatorios de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas. En concreto, formó parte, como ponente, de un Grupo de Trabajo que recibió, en 1980, el encargo de preparar el Anteproyecto de dicha Ley¹⁴, para cuya ponencia inicial utilizó un borrador que le había sido encargado años antes¹⁵.

A la vista de esta circunstancia y teniendo en cuenta sus trabajos sobre el Tribunal de Cuentas, no causa extrañeza alguna que Rafael de Mendizábal fuera designado por el Senado para formar parte, como consejero, de la institución contemplada en el artículo 136 de la Constitución de 1978. Así sucedió, en efecto, en las sesiones del Pleno del Senado de 28 y 29 de junio de 1982, mientras que los miembros cuya designación correspondía al Congreso de los Diputados lo fueron en la sesión de su Pleno de 30 de junio 1982. El 5 de julio de ese mismo año, se ordenó, por los presidentes del Congreso y del Senado, la publicación de las designaciones, lo que tuvo lugar en el *BOE* nº 173, de 21 de julio de 1982.

Sin embargo, Rafael de Mendizábal fue un fugacísimo consejero. En efecto, el 21 de julio de 1982 se celebró la sesión del Pleno del Tribunal de Cuentas para la elección de su presidente, cuyo nombramiento fue hecho por Real Decreto 1698/1982, de 24 de julio, que fue publicado el *BOE* nº 179, de 28 de julio de 1982. Sin embargo, cuando tal nombramiento tuvo lugar Mendizábal ya había dimitido de su cargo de consejero, dimisión que, según precisa él mismo, fue presentada el 22 de julio de 1982¹⁶, aunque, por la necesidad de formalizar su renuncia, permaneciera en dicho cargo unos días más. En efecto, el 30 de julio de 1982 se ordenó, por los presidentes del Congreso y del Senado, la publicación de la renuncia de Mendizábal y el nombramiento de un nuevo consejero, que había sido designado por el Pleno del Senado en sesión de 29 de julio de 1982. En el *BOE* nº 181, de 30 de julio de 1982, se publicaron la renuncia y el nombramiento.

Según las noticias publicadas en algunos medios de comunicación social¹⁷, la renuncia de Mendizábal habría estado relacionada con su aspiración, frustrada a la postre, de acceder a la Presidencia del Tribunal.

13. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «Obertura para un glosario», en *Glosario de términos de fiscalización y de enjuiciamiento contable* (dir. coord. Rafael de Mendizábal Allende). Madrid, *BOE* y Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España, 2019, pág. 21.
14. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «Veinte años no es nada. La Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas 2/1982, de 12 de mayo», en *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación* nº 32, 2002, págs. 427-428, y en *Revista Española de Control Externo* nº 21, 2005, pág. 158.
15. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «La vida efímera del Tribunal de Cuentas del Reino», en *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, nº 38, 2008, págs. 497-498.
16. Ver MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «Fiscalización económica del sector público y jurisdicción contable en la doctrina del Tribunal Constitucional», en *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación* nº 34, 2004, pág. 75, si bien, por error evidente, se señala que dimitió un mes antes, el 22 de junio de 1982.
17. Ver, por ej., *Cinco Días*, de 22-7-1982, págs. 1 y 20, de 29-7-1982, pág. 1, y de 30-7-1982, pág. 20. También, *El Correo de Zamora*, de 30-7-1982, pág. 12, y *La Voz de Almería*, de 30-7-1982, pág. 15.

3. La aportación doctrinal de Mendizábal a la bibliografía sobre el Tribunal de Cuentas

La aportación doctrinal de Rafael de Mendizábal a la bibliografía sobre el Tribunal de Cuentas es extraordinaria desde la perspectiva cualitativa y extensa desde la óptica cuantitativa, si bien, en términos netos, su contribución es significativamente menor de lo que resultaría, en apariencia, de la larga lista de trabajos de su autoría referentes a esta institución de control externo. Ello es así porque muchos de los trabajos tienen un uso múltiple, de modo que vuelven a ser utilizados —en su caso, actualizados—, parcial o totalmente, para nuevos menesteres, ya para ser recopilados en libros, ya para quedar integrados en artículos publicados en revistas jurídicas, ya para ser incorporados a textos de conferencias o de ponencias presentadas en seminarios, jornadas y demás eventos de índole similar, muchas de las cuales acabaron siendo objeto de publicación. El ejemplo más notorio de ello pueden ser los tres libros sobre el Tribunal de Cuentas, cuyo contenido está integrado por trabajos previamente publicados, circunstancia que, sin embargo, no va en detrimento de la utilidad que, para una visión conjunta de los distintos periodos de la historia del Tribunal del Cuentas, se deriva de la labor recopilatoria.

De su tarea investigadora acerca del Tribunal de Cuentas durante su época universitaria, deja constancia Rafael de Mendizábal en el preámbulo del tercer y último de sus libros sobre la trayectoria histórica de dicho Tribunal. En efecto, en esta nota preambular, titulada *Antes de andar el camino*, menciona una monografía que le valió la matrícula de honor en el segundo curso de Derecho Administrativo, cuyo título era *El Tribunal de Cuentas como servicio público*¹⁸. A este trabajo se refieren asimismo José Luis Villar Palasí en la contestación al discurso leído por Rafael de Mendizábal el día 31 de mayo de 1999, en su recepción pública como académico de número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación¹⁹, así como José Antonio Fernández Ajenjo en el prólogo al referido tercer libro²⁰.

En el mencionado preámbulo *Antes de andar el camino*, Mendizábal se refiere también a otro trabajo sobre el Tribunal de Cuentas, realizado durante los estudios de Doctorado, en 1955, que fue premiado por la Fundación Maudes²¹ y que marcó precisamente el inicio de los trabajos que, a lo largo de seis décadas, publicó Mendizábal sobre el Tribunal de Cuentas, ya que fue acogido parcialmente, unos años más tarde, en las páginas de la Revista de Estudios de la Vida Local²². En este artículo, tras reseñarse los distintos sistemas de control, se estudian los sistemas de control externo de un extenso número de países.

18. Ver MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «Antes de andar el camino», en *El Tribunal de Cuentas en el eclipse de la democracia*. Madrid, Fundación Universitaria Española, 2020, pág. 49.

19. Ver *Código con un juez sedente*, cit., pág. 333.

20. Ver FERNÁNDEZ AJENJO, JOSÉ ANTONIO: «La independencia de Mendizábal Allende como alma del Tribunal de Cuentas». Prólogo a Mendizábal Allende, Rafael de: *El Tribunal de Cuentas en el eclipse de la democracia*, cit., pág. 20. Ha de advertirse que el autor del prólogo, si bien figura correctamente como «Fernández» en el índice general de la obra, está mencionado erróneamente como «Jiménez» en el encabezamiento del prólogo, así como en todas y cada una de sus páginas. El citado prólogo tenía como antecedente la conferencia, de idéntico título, pronunciada por Fernández Ajenjo el 27 de octubre de 2016 en la sede de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España.

21. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «Antes de andar el camino», cit., pág. 49.

22. MENDIZÁBAL, RAFAEL DE: «La fiscalización contable de los entes públicos territoriales (Introducción y Derecho comparado)», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, nº 113, septiembre-octubre 1960.

Seguidamente, aceptando de entrada lo discutible que resulta cualquier clasificación, haré referencia a los trabajos doctrinales de Rafael de Mendizábal, no en orden cronológico, sino mediante su agrupación conforme al enfoque o a la materia tratada en cada uno de ellos. La clasificación resultante debe tomarse, por consiguiente, en términos relativos, ya que la mayoría de los trabajos podrían ser incluidos, por su contenido, en más de un grupo.

3.1. Cuestiones básicas y enfoques globales

Hecha esta advertencia, me decido a incluir, en primer lugar, en este grupo el importante trabajo *Función y esencia del Tribunal de Cuentas*, publicado, en el año 1965, en la Revista de Administración Pública y reproducido, muchos años más tarde, en 2001, en la Revista Española de Control Externo²³. Según noticia que deja el mismo Mendizábal, esta monografía fue seleccionada por el Tribunal de Cuentas para ser presentada en V Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras, que tuvo lugar en Tel-Aviv en junio de 1965²⁴. En el trabajo en cuestión, calificado en su día como «el más fino ensayo» sobre dicho Tribunal²⁵, se examinan aspectos tan esenciales como el fundamento de la institución, su naturaleza jurídica, la jurisdicción contable, la fiscalización financiera y el carácter constitucional del Tribunal de Cuentas. Al parecer, este trabajo estaba destinado a ser el núcleo de la tesis doctoral de Rafael de Mendizábal, «nunca leída, por haberlo impedido el dinamismo de aquella etapa de su biografía»²⁶.

En segundo término, por su carácter global, traigo a colación el trabajo *Directrices para una reforma del Tribunal de Cuentas*, publicado en el año 1969²⁷, en el que se señalaban las líneas esenciales que debían guiar una nueva regulación de la institución.

También de carácter global es un trabajo, de 1980, titulado *El control a cargo del Tribunal de Cuentas*²⁸, cuya publicación no me consta. El ejemplar al que he tenido acceso consta de un total de 319 páginas, si bien las distintas partes en las que se divide están paginadas por separado. Contiene, de otra parte, algunas anotaciones manuscritas y los números de las notas, aunque estas no se incluyen. Tampoco he podido determinar la finalidad concreta para la que fue elaborado.

Este trabajo consta de una introducción, en la que se trata acerca del pasado, presente y futuro del Tribunal de Cuentas, una primera parte referida a la evolución histórica del Tribunal, una segunda atinente a su configuración en aquel momento y un epílogo sobre esta institución de control y la Constitución de 1978.

23. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «Función y esencia del Tribunal de Cuentas». Separata de la *Revista de Administración Pública*, nº 46, enero a octubre 1965, y *Revista Española de Control Externo* nº 8, 2001.

24. Ver MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «Fiscalización económica del sector público y jurisdicción contable en la doctrina del Tribunal Constitucional», cit., pág. 90, nota 12.

25. Ver SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO: «Ante la reforma de las funciones del Tribunal de Cuentas», en *Revista Española de Derecho Administrativo* nº 31, octubre-diciembre 1981, pág. 632, y «Las funciones del Tribunal de Cuentas», en *Crónica 1981. II Encuentros del Tribunal de Cuentas* (vol. I). Madrid, Tribunal de Cuentas, 1982, pág. 183.

26. Ver *Glosario de términos de fiscalización y de enjuiciamiento contable*, cit., pág. 12.

27. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «Directrices para una reforma del Tribunal de Cuentas», en *Documentación Administrativa*, nº 131, septiembre-octubre 1969.

28. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: *El control a cargo del Tribunal de Cuentas*. Madrid, marzo de 1980.

3.2. El Tribunal de Cuentas en perspectiva histórica

Resulta muy notable el esfuerzo investigador de Rafael de Mendizábal para estudiar la trayectoria histórica del Tribunal de Cuentas. Este esfuerzo se concretó en una serie de artículos, que citaré, no en el orden cronológico de su publicación, sino en el del periodo histórico que abarca cada uno de ellos, de más antiguo a más moderno.

De este modo, en 1966 Mendizábal publica el artículo *La Contaduría Mayor de Cuentas*²⁹, en el que, tras examinar los antecedentes remotos de esta institución, en especial los referentes a la España medieval³⁰, realiza su análisis tanto desde la perspectiva competencial, como desde las vertientes orgánica y funcional, haciendo hincapié, entre otros extremos, en su semejanza, quinientos años más tarde, con el Tribunal de Cuentas en estas dos vertientes, lo que pone de relieve el parentesco de ambas instituciones. Además hace referencia a la naturaleza jurisdiccional de la Contaduría, así como a su carácter colegiado³¹.

Un año más tarde, en 1967, se publica *La crisis del «antiguo régimen» y la jurisdicción contable*³², estudio que abarca los primeros años del siglo XIX, incluido el trienio constitucional, y donde se examina, en especial, la Instrucción de 30 de junio de 1820.

El análisis de la Ordenanza de 10 de noviembre de 1828 es objeto de otro trabajo, *El Tribunal Mayor de Cuentas*, publicado dos años después, en 1969³³, donde se estudia concienzudamente esta institución. Es en esta Ordenanza, como oportunamente recuerda Rafael de Mendizábal, donde se denomina a la institución de control «Tribunal» por primera vez, en su conjunto, en España³⁴, aunque ya se utilizara incidentalmente la expresión «Tribunal de Cuentas» en 1718³⁵. No es ocioso, por cierto, añadir que en la América Hispana se había utilizado mucho antes el término en cuestión³⁶.

Con anterioridad, en 1966, Rafael de Mendizábal, había publicado *El Tribunal de Cuentas y el nacimiento de Administración Contemporánea*³⁷, donde examina el siguiente periodo, que concluye en 1868, siendo su principal hito legislativo la Ley Orgánica de 25 de agosto de 1851, cuya ejecución y desarrollo se efectuó por el Reglamento de 2 de septiembre de 1853.

29. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL: «La Contaduría Mayor de Cuentas». Separata de la *Revista de Derecho Judicial*, enero-marzo 1966. Madrid, 1966.

30. Ver MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL: «La Contaduría Mayor de Cuentas», cit., págs. 5-17.

31. Ver MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL: *ibid.*, págs. 24-26.

32. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL: «La crisis del “antiguo régimen” y la jurisdicción contable», publicado en la *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, enero de 1967. Madrid, Reus, 1967.

33. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «El Tribunal Mayor de Cuentas», publicado en la *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, mayo de 1969. Madrid, Reus, s/f.

34. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «El Tribunal Mayor de Cuentas», cit., pág. 12.

35. Ver MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «Función y esencia del Tribunal de Cuentas». Separata de la *Revista de Administración Pública*, cit., pág. 15, y *Revista Española de Control Externo*, cit., pág. 165.

36. Así se desprende de la Real Cédula de 7 de marzo de 1606 al marqués de Montes Claros, avisando de la creación de tres tribunales en México, Lima y Bogotá (ver MANUEL AZNAR LÓPEZ: «El Tribunal de Cuentas», en Palomar Olmeda, Alberto y Garcés Sanagustín, Mario (dirs.): *La gestión de los fondos públicos: control y responsabilidades. Los derechos de los ciudadanos, las garantías y las vías de actuación para su efectividad*. Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2013, pág. 793, nota 15).

37. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «El Tribunal de Cuentas y el nacimiento de la Administración Contemporánea», en *Revista de Administración Pública* n.º 49, 1966.

Siguiendo la cronología histórica, en *La Revolución de 1868 y el Tribunal de Cuentas*, publicado en 1968³⁸, al cumplirse justamente el centenario de este acontecimiento, se analiza con detenimiento la Ley Orgánica de 1870 y su Reglamento. Esta Ley, a tenor de la opinión de Mendizábal, ofrece notables aciertos, desde el punto de vista técnico, como es el de haber intentado eliminar la posición subordinada del Tribunal respecto de la Administración Pública, si bien tal intento resultó fallido a la postre, por obra de las modificaciones introducidas en 1877³⁹. Una parte de este trabajo fue posteriormente incluido en *Administración de Justicia y Justicia Administrativa en la Constitución de 1869*, publicado en 2002⁴⁰.

El examen del Tribunal de Cuentas a lo largo del siglo XIX se completa con *El Tribunal de Cuentas al filo del 98: de la Restauración al Desastre (la Regencia)*, trabajo que fue recogido en sendos artículos, publicados en *Actualidad Administrativa* en enero de 1999⁴¹. En el primero de ellos, además de describirse el contexto histórico, se analizan la delimitación jurisdiccional, los aspectos competenciales, la estructura orgánica y el estatuto de personal, mientras que el segundo está dedicado al examen de los aspectos procesales.

En el año 2000, los trabajos citados, a excepción de *La Contaduría Mayor de Cuentas* —así como *Administración de Justicia y Justicia Administrativa en la Constitución de 1869*, que, como se ha indicado, es de 2002—, fueron recogidos en un libro, titulado, como uno de los artículos allí recopilados, *El Tribunal de Cuentas y el nacimiento de la Administración contemporánea*⁴², cuyo prólogo se debe a Eduardo García de Enterría. La obra fue objeto de varias reseñas y, así, en una de ellas, realizada por Diego Córdoba Castroverde, se pone de relieve que es «un excelente trabajo de investigación sobre la evolución histórica y el papel que desempeñó el Tribunal de Cuentas a lo largo del siglo XIX», añadiéndose que «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»⁴³. En otra de las reseñas bibliográficas, cuya autoría corresponde a Andrés Betancor, se ensalza la prosa literaria de Mendizábal, señalándose que «no es frecuente que los autores de trabajos de esta naturaleza hagan un esfuerzo para que la narración no sólo esté contextualizada... sino que, además, la exposición sea amena y clara para lo que se sirve de una prosa inteligente»⁴⁴. Por último, en una tercera reseña, cuya autora es María José de la Fuente y de la Calle, se destaca que se trata de un «certero estudio encaminado a dilucidar, desde el análisis de la institución que fue, la esencia y fundamen-

38. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «La Revolución de 1868 y el Tribunal de Cuentas». Separata del nº 74 de la *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*. Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1968.

39. Ver MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «La Revolución de 1868 y el Tribunal de Cuentas», cit., pág. 318.

40. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «Administración de Justicia y Justicia Administrativa en la Constitución de 1869» en *Revista de Derecho Político*, nº 55-56, 2002.

41. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «El Tribunal de Cuentas al filo del 98: de la Restauración al Desastre (La Regencia) (I y II)», en *Actualidad Administrativa* núms. 1 y 2, enero de 1999.

42. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: *El Tribunal de Cuentas y el nacimiento de la Administración Contemporánea*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2000.

43. CÓRDOBA CASTROVERDE, DIEGO: «Reseña sobre Mendizábal Allende, Rafael de: “El Tribunal de Cuentas y el nacimiento de la Administración Contemporánea”». Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2000, 316 págs», en *Revista de Administración Pública*, nº 159, septiembre-diciembre 2002, págs. 500 y 503.

44. BETANCOR, ANDRÉS: «Reseña sobre Mendizábal Allende, Rafael: “El Tribunal de Cuentas y el nacimiento de la Administración Contemporánea”». Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2000», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 115, julio-septiembre 2002, pag. 462.

to del Tribunal de Cuentas actual», se enfatiza que «la personalidad de su autor es una garantía de solvencia, rigor y seriedad» y se resalta que es una «obra minuciosa y densa que, con un estilo sobrio y depurado, permite adentrarse con detalle en los antecedentes y establecer un contacto más intenso y profundo con las mentes y circunstancias protagonistas de transformaciones históricas, que pusieron las primeras piedras para la creación de la moderna institución del Tribunal de Cuentas»⁴⁵.

En el prólogo de esta obra, García de Enterría indicaba que «Rafael de Mendizábal nos debe un libro más, que prolongue esta investigación, cuidadosa y atenta como ninguna otra, hasta nuestros días»⁴⁶. Y tal débito fue saldado con creces por Mendizábal.

En efecto, en las dos partes de un trabajo que vio la luz en 2003, *El Tribunal de Cuentas entre el regeneracionismo y la Dictadura (I y II)*⁴⁷, Rafael de Mendizábal se ocupó del análisis del Tribunal de Cuentas en los primeros años del siglo XX, estando dedicada la primera de ellas básicamente a los aspectos contextuales, mientras que en la segunda se analizan tres sucesivos reglamentos, de 1907, 1911 y 1923.

En esta larga serie de análisis desde la perspectiva histórica, no faltó tampoco una investigación sobre la peculiar y efímera experiencia de la integración del Tribunal de Cuentas y de la Intervención General de la Administración del Estado en una institución de control única. Esta experiencia fue estudiada por Mendizábal en un trabajo específico, *El Tribunal Supremo de la Hacienda Pública*, publicado en 1968⁴⁸, y completado, en 2001, por otro artículo⁴⁹, cuyo título —*Los procesos ante la jurisdicción contable a lo largo del siglo XX (1925-1988)*—, aunque explicado por la larga vigencia del Reglamento Orgánico del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública de 3 de marzo de 1925 hasta su derogación expresa, en la parte referente al Tribunal de Cuentas, en 1988 por la Ley 7/1988, de 5 de abril, puede llevar a equívocos, ya que, en realidad, es la segunda y última parte del mencionado trabajo sobre la citada institución, creada en 1924.

El examen del Tribunal de Cuentas en la época republicana fue realizado por Rafael de Mendizábal en un trabajo titulado *El Tribunal de Cuentas en el paréntesis democrático de la II República*, publicado, a caballo entre 2001 y 2002, en la revista *Actualidad Administrativa*⁵⁰, donde se analiza pormenorizadamente la nueva Ley Orgánica de 29 de junio de 1934 y su Reglamento.

45. FUENTE Y DE LA CALLE, MARÍA JOSÉ DE LA: «Reseña sobre Mendizábal Allende, Rafael de: “El Tribunal de Cuentas y el nacimiento de la Administración Contemporánea”. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2000», en *Revista Española de Control Externo*, nº 10, 2002, págs. 198 y 200.

46. GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO: Prólogo a *El Tribunal de Cuentas y el nacimiento de la Administración Contemporánea*, cit. págs. 20-21.

47. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «El Tribunal de Cuentas entre el regeneracionismo y la Dictadura (I y II)», en *Actualidad Administrativa*, núms. 17 y 18, abril-mayo 2003.

48. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «El Tribunal Supremo de la Hacienda Pública», en *Revista de Administración Pública*, nº 56, 1968.

49. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «Los procesos ante la jurisdicción contable en el siglo XX (1925-1988)», en *Actualidad Administrativa*, nº 39, octubre 2001.

50. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «El Tribunal de Cuentas en el paréntesis democrático de la Segunda República», en *Actualidad Administrativa*. Suplemento al nº 1. Semana del 31 de diciembre de 2001 al 6 de enero de 2002.

Como sucediera con los trabajos sobre el Tribunal de Cuentas en el siglo XIX, estos trabajos, referentes a los primeros años del siglo XX, fueron recogidos en un libro, titulado *El Tribunal de Cuentas desde la Restauración a la República*, publicado en 2011⁵¹. En esta ocasión, el prologuista de la obra fue Alejandro Nieto, quien, en sentido crítico, pone de relieve que el libro contiene una historia normativa, ya que su objeto no es el Tribunal de Cuentas como institución, sino sus reglamentos reguladores, y se refiere a la renuncia del autor a cualquier actitud crítica, si bien indica, como dato positivo, que la aridez consustancial a un análisis sistemático de los textos normativos queda aliviada, en cada capítulo, por introducciones de contextualización «en forma de admirables miniaturas históricas», en las que brilla la formidable cultura del autor⁵². Ello obliga a Rafael de Mendizábal a esclarecer, en una preambular *Dación de cuenta*, que la obra «es una contribución a la Historia del Derecho al modo tradicional, como exposición y análisis de textos jurídicos», pero que no está exenta, a lo largo del texto, de observaciones críticas⁵³.

El periodo posterior a la guerra civil 1936-1939, en el que el Tribunal de Cuentas estuvo prácticamente inactivo hasta 1947, es objeto de estudio por Mendizábal en *El Tribunal de Cuentas en el eclipse de la democracia*, comunicación discutida en sesión del Pleno de Académicos de Número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el día 29 de noviembre de 2004 y publicada posteriormente por dicha institución académica⁵⁴. En este trabajo se recoge una extensísima referencia a los acontecimientos históricos y sociales de la época y se incluye un análisis de la Ley de Organización, Funciones y procedimientos de 3 de diciembre de 1953.

Los años siguientes fueron analizados por Mendizábal en otra comunicación presentada en el Pleno de Académicos de Número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación del día 3 de marzo de 2008 y que llevaba por título *La vida efímera del Tribunal de Cuentas del Reino*⁵⁵. El examen que se realiza en este trabajo incluye, como es usual, una referencia al contexto histórico, siendo interesante destacar que se efectúa una mención a los escasos estudios doctrinales sobre el Tribunal de Cuentas, entre los que figura referenciada, de forma elogiosa, la «feliz iniciativa, lamentablemente frustrada..., de un proyecto de *Revista del Tribunal de Cuentas*, de la que sólo apareció un número policopiado, correspondiente al primer trimestre de 1958»⁵⁶.

51. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: *El Tribunal de Cuentas desde la Restauración a la República*. Las Rozas, La Ley, 2011. Es curioso constatar el lapsus que sufre Mendizábal al citar el título de esta obra en el preámbulo *Antes de andar el camino* del tercer libro sobre el Tribunal de Cuentas desde la perspectiva histórica, ya que le adjudica el de «El Tribunal de Cuentas entre el regeneracionismo y la República» (cfr. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «Antes de andar el camino», cit., pág. 46). Curiosamente, se da la paradoja de que el título erróneo se acomoda más exactamente que el título verdadero al contenido de la obra en cuestión.

52. NIETO, ALEJANDRO: Prólogo a *El Tribunal de Cuentas desde la Restauración a la República*, cit., págs. XXXI-XXXIII.

53. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «Dación de cuenta», en *El Tribunal de Cuentas desde la Restauración a la República*, cit. pág. XLI.

54. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «El Tribunal de Cuentas en el eclipse de la democracia.», en *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, nº 35, 2005.

55. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «La vida efímera del Tribunal de Cuentas del Reino», en *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, nº 38, 2008.

56. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «La vida efímera del Tribunal de Cuentas del Reino», cit., pág. 376, nota 85, si bien ya en 1965, en otro trabajo, había dejado constancia de esta iniciativa (ver «Función y esencia del Tribunal de Cuentas». Separata de la *Revista de Administración Pública*, nº 4, cit., pág. 19, nota 7, y *Revista Española de Control Externo*, cit., págs. 169-170, nota 7. Sobre esta interesante iniciativa, también puede verse AZNAR LÓPEZ, MANUEL: «La reforma administrativa y el Tribunal de Cuentas (A propósito de la efímera prehistoria de la Revista Española de Control Externo)», en *Revista Española de Control Externo*, nº 43, 2013.

Estos dos trabajos fueron, en 2020, incluidos en el libro titulado, como el primero de ellos, *El Tribunal de Cuentas en el eclipse de la democracia*, de cuyo prólogo es autor, como ya se ha señalado, José Antonio Fernández Ajenjo⁵⁷.

En el preámbulo de esta última obra, Mendizábal se refiere a un futuro libro, el cuarto de la serie, en el que habría de narrarse «el ayer inmediato del hoy y el mañana a la vista, vale decir los avatares de la génesis del Tribunal de Cuentas actual», si bien advierte que «en tal relato quizá quien esto escribe y tanto ha escrito deba hacerse a un lado y dejar a otros tal tarea, dada su implicación personal y directa en lo acontecido»⁵⁸.

Por último, opto por incluir también en este apartado, por considerar que es la culminación de las obras referentes a la historia del Tribunal de Cuentas, la comunicación discutida en la sesión del Pleno de Académicos de Número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de 27 de mayo de 2002, que lleva por título *Veinte años no es nada: La Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas 2/1982, de 12 de mayo*, ya citada, donde, entre otros extremos, se analizan la naturaleza y características del Tribunal de Cuentas, sus relaciones con los tres poderes del Estado, su tratamiento constitucional y la elaboración de la nueva Ley Orgánica reguladora de la institución de control externo⁵⁹.

En todos los trabajos enfocados desde la perspectiva histórica, Rafael de Mendizábal sistematiza su análisis siguiendo una estructura similar. Enmarca, en primer lugar, la institución en el contexto histórico, para, a continuación, estudiar, a través del análisis de los textos legales vigentes a la sazón, la delimitación jurisdiccional, el aspecto competencial, la estructura orgánica, el estatuto de personal y los aspectos procesales. En un breve preámbulo al primero de los tres libros en los que se reúnen los trabajos sobre el Tribunal de Cuentas visto en perspectiva histórica explica su pretensión del siguiente modo: «La obra en sí misma responde a una necesidad por mí sentida cuando leía Historia del Derecho: poder contemplar panorámicamente las instituciones encuadradas en un lienzo general que las sitúe en su tiempo y su paisaje y muestre su 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 rigieran la actividad de la Contaduría o del Tribunal de Cuentas, conservando su integridad y su lenguaje, sin epítomes más o menos arbitrarios, dejándolos hablar directamente. Preservada así su pureza de origen, ello permite luego la licencia de exponer ese material sistemáticamente, utilizando al efecto las categorías jurídicas de hoy para su mayor inteligibilidad, con un anacronismo deliberado, aún cuando la Historia sea constitutivamente anacrónica»⁶⁰.

Puede añadirse que la notable dedicación de Mendizábal a la historia del Tribunal de Cuentas, que se refleja en estos trabajos, no fue fruto de la casualidad, sino consecuencia de una meditada decisión. En efecto, en el preámbulo del segundo de los tres libros dedicados a

57. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: *El Tribunal de Cuentas en el eclipse de la democracia*. Madrid, Fundación Universitaria Española, 2020.

58. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «Antes de andar el camino», cit., pág. 46.

59. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «Veinte años no es nada. La Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas 2/1982, de 12 de mayo», en *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, n.º 32, 2002, y *Revista Española de Control Externo*, n.º 21, 2005.

60. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «Un gran párrafo de gracias», en *El Tribunal de Cuentas y el nacimiento de la Administración Contemporánea*, cit. pág. 25.

analizar el Tribunal de Cuentas desde la perspectiva histórica, Mendizábal señala que con el entonces futuro tercer libro «quedará cumplida una promesa que me hice durante la “década prodigiosa”, medio siglo atrás, como testimonio de gratitud a mis compañeros y de fe en la institución». Añade que aquel libro «forma parte de un proyecto de investigación más amplio que data de los años en que fui magistrado y luego presidente de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Burgos, hoy Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León»⁶¹.

3.3. El Tribunal de Cuentas desde la perspectiva constitucional

Dentro de la producción doctrinal de Rafael de Mendizábal, existen una serie de artículos que pueden ser agrupados en razón de que en ellos se aborda el estudio del Tribunal de Cuentas desde la perspectiva constitucional.

Así, puede citarse, en primer lugar, *El Tribunal de Cuentas y su encuadramiento constitucional*, publicado en 1978, donde se estudia el Tribunal cuando la Constitución se encontraba aún en elaboración, haciéndose alusión, entre otros extremos, a la independencia de la institución, al doble aspecto funcional, al ámbito de actuación y a los conflictos de jurisdicción.⁶²

Ya aprobado el texto constitucional, en 1981 se publica *El Tribunal de Cuentas y la Constitución*⁶³. Según señala Mendizábal, se trata de una ponencia que presentó el 21 de noviembre de 1979, en las IV Jornadas sobre Control de la actividad financiera de la Administración Pública, organizadas por la Asociación del Cuerpo de Intervención y Contabilidad de la Administración del Estado⁶⁴.

Muchos años después, en 2016, Mendizábal publica, en la sección «Carta al lector» de Actualidad Administrativa, sendos trabajos sobre el Tribunal de Cuentas y la Constitución. El primero, *Dos enmiendas a la Constitución de 1978*⁶⁵, está dividido en dos partes y es en la segunda de ellas donde trata acerca de la rendición de cuentas. El segundo, también dividido en dos partes, lleva por título *Configuración constitucional del Tribunal de Cuentas como conciencia ética de la democracia: su función fiscalizadora*⁶⁶.

3.4. El carácter jurisdiccional del Tribunal de Cuentas

Hoy en día, el debate sobre la naturaleza jurisdiccional o no del Tribunal de Cuentas parece ya dilucidado sin sombra de duda. No fue así, empero, durante largo tiempo y la discusión sobre el asunto fue cuestión candente.

61. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «Dación de cuenta», cit. pág. XXXIX.

62. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «El Tribunal de Cuentas y su encuadramiento constitucional», en *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1978.

63. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «El Tribunal de Cuentas y la Constitución», en *Control del sector público*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1981.

64. Ver MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «La fiscalización financiera de las Comunidades Autónomas», en *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. III. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1984, pág. 2174, nota 2.

65. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «Dos enmiendas a la Constitución de 1978 (I y II)», en *Actualidad Administrativa*, núms. 3 y 4, marzo y abril 2016.

66. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «Configuración constitucional del Tribunal de Cuentas como conciencia ética de la democracia: su función fiscalizadora (I y II)», en *Actualidad Administrativa*, núms. 5 y 6, mayo y junio 2016.

Un ejemplo paradigmático del enconado debate sobre si el Tribunal de Cuentas tenía o no carácter jurisdiccional fueron sendas conferencias pronunciadas respectivamente por César Albiñana García-Quintana y por Rafael de Mendizábal Allende en las V Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, celebradas del 25 al 29 de mayo de 1981. Las ponencias presentadas en aquel evento fueron recogidas más tarde en la obra *El Tribunal de Cuentas en España*, publicada en 1982.

Quizá fue Cesar Albiñana García-Quintana quien se pronunció con mayor rotundidad en el sentido de negar la naturaleza jurisdiccional del Tribunal de Cuentas. En efecto, en la ponencia presentada en aquella ocasión, señalaba Albiñana, al referirse a la locución «propia jurisdicción» del artículo 136 de la Constitución, que «se trata... de una expresión atécnica por la que se pretende atribuir cierta competencia *ratione materiae* y “no-jurisdiccional” frente a las Cortes Generales precisamente. Estimo que no se ha querido añadir otra excepción a la unidad jurisdiccional que proclama nuestra Carta Magna, sino tan sólo atribuir competencia propia o privativa al Tribunal de Cuentas respecto de materias que no me corresponde enunciar siquiera. Es más, la jurisdicción en sentido vulgar que se le reconoce es la competencia que precisa para el ejercicio independiente de la función fiscalizadora»⁶⁷. Añade Albiñana, en nota a pie de página, que esta es una «afirmación radicalmente opuesta a la que mantiene Rafael de Mendizábal Allende en su valioso artículo “Función y esencia del Tribunal de Cuentas”, en *Revista de Administración Pública* n.º 46/1965, pág. 43⁶⁸. Y, poco más adelante, se refiere a la «pretendida jurisdicción contable» del Tribunal de Cuentas⁶⁹.

Poco tiempo después, Albiñana publica un artículo, cuyo título, precisamente *La pretendida jurisdicción del Tribunal de Cuentas*⁷⁰, es suficientemente revelador de la posición que mantiene y en el que, en resumen, argumenta que el Tribunal de Cuentas es un «Tribunal no-jurisdiccional»⁷¹. En este trabajo, Albiñana señala asimismo que «Mendizábal Allende es, sin duda, el más calificado defensor de la jurisdicción contable como propia del Tribunal de Cuentas»⁷².

En efecto, como recuerda Albiñana, ya en 1965 Mendizábal defendía la naturaleza esencialmente jurisdiccional del Tribunal de Cuentas en su trabajo *Función y esencia del Tribunal de Cuentas*⁷³. Esta misma tesis se reiterará en una ponencia presentada, el 26 de mayo de 1981, en las ya mencionadas V Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado. En concreto, en esta ponencia, que lleva por título *La función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas*, cuya versión actualizada fue incluida en la obra *El Tribunal de Cuentas en España*, antes mencionada, Mendizábal trata acerca de la evolución histórica de la jurisdic-

67. ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, CÉSAR: «La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas», en *El Tribunal de Cuentas en España* (vol. I). Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1982, pág. 41.

68. ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, CÉSAR: «La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas», cit. pág. 41, nota 4.

69. ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, CÉSAR: *ibid.*, págs. 41-42.

70. ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, CÉSAR: «La pretendida jurisdicción del Tribunal de Cuentas», en *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 17, 1983.

71. ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, CÉSAR: «La pretendida jurisdicción del Tribunal de Cuentas», cit., pág. 16.

72. ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, CÉSAR: *ibid.*, pág. 14.

73. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «Función y esencia del Tribunal de Cuentas». Separata de la *Revista de Administración Pública*, cit., págs. 28-54, y *Revista Española de Control Externo*, cit., págs. 178-204.

ción contable, el fundamento y ámbito del Tribunal de Cuentas, su ámbito subjetivo y la extensión, naturaleza y límites de la citada jurisdicción⁷⁴. Otra versión de esta ponencia, nuevamente actualizada, fue publicada en 1983 en la Revista de Administración Pública⁷⁵.

Con posterioridad, Mendizábal insistirá en la naturaleza jurisdiccional —o judicial— del Tribunal de Cuentas en otros trabajos, como son *El Tribunal de Cuentas y su jurisdicción propia*, publicado, en dos capítulos, en el año 1986⁷⁶, y *Los órdenes jurisdiccionales. La determinación legal del juez*, objeto de publicación en 2009⁷⁷.

El azar quiso que Albiñana y Mendizábal, que sostenían posturas tan divergentes sobre un elemento esencial para discernir la naturaleza jurídica del Tribunal de Cuentas, compartieran las actividades del Grupo de Trabajo al que el Ministerio de Hacienda encargó, en el año 1980, la redacción del anteproyecto de Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas. A Rafael de Mendizábal le correspondió asumir la tarea de ponente⁷⁸. Ignoro si en el seno de este Grupo de Trabajo se suscitó algún debate acerca de la naturaleza jurisdiccional del Tribunal de Cuentas, pero lo cierto es que, según la noticia que deja al respecto Mendizábal, su ponencia «salió tal cual»⁷⁹. Por lo demás, como suele ser usual entre los juristas, la divergencia en cuestión no traspasó el ámbito de la mera opinión doctrinal, de modo que ello no impidió que Albiñana se refiriera a Mendizábal como «profundo conocedor de la historia y aun de las vicisitudes de nuestro Tribunal de Cuentas..., además de esclarecido jurista»⁸⁰. Con posterioridad, en una nota bibliográfica sobre la obra *El Tribunal de Cuentas y el nacimiento de la Administración Contemporánea*, Albiñana menciona asimismo a Mendizábal en términos elogiosos, destacando, entre otros extremos, «los muy calificados servicios que ha prestado a España desde que por oposición ingresó en el Cuerpo General de Administración de la Hacienda Pública», así como «sus aportaciones orales o escritas en número y en calidad excepcionales y propias de un auténtico jurista en el fondo y en la forma»⁸¹.

74. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «La función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas», en *El Tribunal de Cuentas en España* (vol. I), cit., págs. 63-111. Albiñana califica como «excelente» este artículo, que considera como «la más fundada aportación a favor de la jurisdicción contable» (ver ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, CÉSAR: «La pretendida jurisdicción del Tribunal de Cuentas», cit., pág. 14).

75. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «La función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas», en *Revista de Administración Pública*, nº 100-102, enero-diciembre 1983.

76. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «El Tribunal de Cuentas y su jurisdicción propia (I y II)», en *Actualidad Administrativa*, núms. 7 y 8, 1986.

77. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «Los órdenes jurisdiccionales. La determinación legal del juez», en Gutiérrez-Alviz Conradi, Faustino (dir.): *La justicia procesal. Cuadernos de Derecho judicial* VI, 2008. Separata. Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2009, págs. 102-106.

78. En varios trabajos, Mendizábal deja constancia de la composición de este Grupo, integrado por César Albiñana García-Quintana, a la sazón director del Instituto de Estudios Fiscales, Augusto Gutiérrez Robles, Interventor General de la Administración del Estado, José Luis Gómez-Dégano, Director General de lo Contencioso del Estado y el mismo Rafael de Mendizábal, en aquel entonces presidente de la Audiencia Nacional (ver, por ej., «Veinte años no es nada. La Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas 2/1982, de 12 de mayo», en *Anales de Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, cit., págs. 427-428, y en *Revista Española de Control Externo*, cit., pág. 158).

79. MENDIZÁBAL, RAFAEL DE: «Configuración constitucional del Tribunal de Cuentas como conciencia ética de la democracia: su función fiscalizadora (I)», cit., pág. 10, nota 16.

80. ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, CÉSAR: «La pretendida jurisdicción del Tribunal de Cuentas», cit., pág. 14.

81. ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, CÉSAR: «Nota bibliográfica sobre el Tribunal de Cuentas y la Administración moderna» (*sic*), en *La Ley*, 2001, tomo 5. Las Rozas, La Ley-Actualidad, 2001, D-148, págs. 1650-1651. Es curioso observar la errata en la que se incurre, al trocar la referencia a la «Administración contemporánea» por la mención a la «Administración moderna».

3.5. Comunidades Autónomas y Administración Local

El control externo de las Comunidades Autónomas y de la Administración Local y el papel que en él corresponde al Tribunal de Cuentas fue objeto de varios trabajos de Rafael de Mendizábal. En concreto, pueden citarse cuatro de ellos, que fueron publicados en los años ochenta del siglo XX.

El primero, publicado en 1981, lleva por título *El control de la actividad financiera de las Haciendas Autónomas: el control externo por el Tribunal de Cuentas*. Se trata de una comunicación a la ponencia «El control de la actividad financiera de las Haciendas Autónomas: control interno y control externo», presentada por Santiago Herrero Suazo en las I Jornadas de estudios presupuestarios y financieros de las Comunidades Autónomas, celebradas, en agosto de 1980, en La Granda-Avilés, por iniciativa la Escuela Asturiana de Estudios Hispánicos de la Universidad de Oviedo, con la colaboración del entonces Consejo Regional de Asturias y la desaparecida Caja de Ahorros de Asturias⁸².

El segundo, que se publicó en 1983, es una conferencia pronunciada el 23 de marzo de 1982, con el título de *El Tribunal de Cuentas y las Haciendas Autónomas*, en el marco del I Ciclo de Conferencias sobre materias hacendísticas y tributarias, organizado por la Universidad de la Laguna, en concreto, por las facultades de Derecho y Ciencias Económicas, así como por la Escuela Universitaria de Estudios Empresariales, y patrocinado por la Caja General de Ahorros y Monte de Piedad de Santa Cruz de Tenerife⁸³.

El tercero de estos trabajos es *La fiscalización financiera de las Comunidades Autónomas*, publicado en el año 1984⁸⁴.

Un año más tarde, Mendizábal participa en el libro de homenaje a Antonio Rodríguez Sastre con uno de sus capítulos, que titula *El control financiero externo de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas*⁸⁵.

En estos trabajos, examina Mendizábal, entre otros aspectos, la configuración constitucional del Tribunal de Cuentas, haciendo hincapié en «la rendición de cuentas como obligación inmanente de todos los poderes públicos»⁸⁶. También se refiere a la experiencia histórica y al sector público, resaltando el carácter nuclear de este para delimitar el ámbito de

82. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «El control de la actividad financiera de las Haciendas Autónomas: El control externo por el Tribunal de Cuentas», en *I Jornadas de estudios presupuestarios y financieros de las Comunidades Autónomas*. La Granda-Avilés. Oviedo, 1981.

83. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «El Tribunal de Cuentas y las Haciendas Autónomas», en *I Ciclo de conferencias sobre materias hacendísticas y tributarias*. Santa Cruz de Tenerife, Servicio de Publicaciones de la Caja General de Ahorros de Santa Cruz de Tenerife, 1983.

84. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL: «La fiscalización financiera de las Comunidades Autónomas», en *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. III. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1984.

85. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «El control financiero externo de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas», en *Liber Amicorum. Estudios jurídicos en homenaje al profesor Doctor Antonio Rodríguez Sastre*. Madrid, International Law Association. Sección Española, 1985, págs. 255-299. Además, Mendizábal aporta a esta obra un preámbulo titulado «Un perfil de valor» (págs. 9-17).

86. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «El control de la actividad financiera de las Haciendas Autónomas: El control externo por el Tribunal de Cuentas», cit. pág. 193; «El Tribunal de Cuentas y las Haciendas Autónomas», cit., pág. 120; «La fiscalización financiera de las Comunidades Autónomas», cit., pág. 2175; «El control financiero externo de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas», cit, pág. 257.

actuación del Tribunal⁸⁷. Concluye insistiendo en la idea del papel que los mecanismos de control previstos en la Constitución Española pueden desempeñar «para garantizar el principio básico de la unidad de la soberanía, así como la igualdad y solidaridad de las nacionalidades y regiones»⁸⁸, y señala al respecto que «el sistema de controles, como técnicas de reconducción a la unidad, trae a primer plano la misión trascendental del Tribunal de Cuentas en cuanto instrumento de cohesión»⁸⁹.

Con independencia de las referencias recogidas en otros lugares, la fiscalización de la Administración Local es el objeto principal de varios trabajos específicos. Así, puede mencionarse, en primer lugar, la comunicación *El enjuiciamiento de la actividad financiera local en el derecho comparado*, presentada a la Ponencia II del IV Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios, celebrado en Barcelona en octubre de 1967⁹⁰. Este extenso estudio de Derecho Comparado contaba con el precedente, antes citado, del que lleva por título *La fiscalización contable de los entes públicos territoriales (Introducción y Derecho comparado)*, publicado en 1960 en la Revista de Estudios de la Vida Local.

Un nuevo trabajo, *La fiscalización de la actividad económica de las Corporaciones Locales*, vio la luz, en 1981, también en las páginas de la Revista de Estudios de la Vida Local⁹¹, si bien, como advierte el mismo Mendizábal, este artículo formaba parte del estudio sobre la fiscalización contable de los Entes públicos territoriales, premiado, como ya se ha mencionado, por la Fundación Maudes, cuyos dos primeros capítulos, como también se ha señalado, fueron publicados en el nº 113 de la Revista de Estudios de la Vida Local, en 1960⁹².

Años después, en 1985, en el muy breve artículo *Administración Local y Tribunal de Cuentas: tres leyes y un problema común*⁹³, Mendizábal hace referencia, con relación específica a la Administración Local, al sector público como núcleo de una cláusula general de competencia para delimitar, tanto objetiva como subjetivamente, el ámbito de actuación del Tribunal de Cuentas.

87. MENDIZÁBAL ALLENDE; RAFAEL DE: «El control de la actividad financiera de las Haciendas Autónomas: El control externo por el Tribunal de Cuentas», cit. pág. 213; «El Tribunal de Cuentas y las Haciendas Autónomas», cit., págs. 142-143; «La fiscalización financiera de las Comunidades Autónomas», cit., pág. 2195; «El control financiero externo de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas», cit. pág. 274.

88. MENDIZÁBAL ALLENDE; RAFAEL DE: «El control de la actividad financiera de las Haciendas Autónomas: El control externo por el Tribunal de Cuentas», cit., pág. 225; «El Tribunal de Cuentas y las Haciendas Autónomas», cit., pág. 160; «La fiscalización financiera de las Comunidades Autónomas», cit., pág. 2213; «El control financiero externo de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas», cit. pág. 290.

89. MENDIZÁBAL ALLENDE; RAFAEL DE: «El control de la actividad financiera de las Haciendas Autónomas: El control externo por el Tribunal de Cuentas», cit., pág. 225; «El Tribunal de Cuentas y las Haciendas Autónomas», cit., pág. 161; «La fiscalización financiera de las Comunidades Autónomas», cit., pág. 2213; «El control financiero externo de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas», cit., pág. 291. También, *ad pedem literae*, en el voto particular —concurrente, tal y como se señala en el texto del voto, aunque no figure expresamente epigrafiado como tal— que Mendizábal formuló a la STC 190/2000, de 13 de julio, así como en el voto particular concurrente que formuló asimismo a la STC 98/2001, de 5 de abril.

90. MENDIZÁBAL ALLENDE; RAFAEL DE: «El enjuiciamiento de la actividad financiera local en el derecho comparado», en *Crónica del IV Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios*. Barcelona, octubre 1967, tomo I. Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1968.

91. MENDIZÁBAL ALLENDE; RAFAEL DE: «La fiscalización de la actividad económica de las Corporaciones Locales», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, nº 212, 1981.

92. MENDIZÁBAL ALLENDE; RAFAEL DE: «La fiscalización de la actividad económica de las Corporaciones Locales», cit., pág. 617.

93. MENDIZÁBAL ALLENDE; RAFAEL DE: «Administración Local y Tribunal de Cuentas: tres leyes y un problema común», en *Actualidad Administrativa*, nº 7, 1985.

3.6. Otros trabajos publicados

En este grupo incluyo publicaciones de diverso contenido que, por el principal asunto en ellas tratado, se resisten, en mi opinión, a ser clasificadas en los apartados anteriores.

Así, el aspecto competencial es objeto de atención en *Sector público y el Tribunal de Cuentas*, publicado en 1981⁹⁴, cuyo contenido, si bien actualizado a 30 de junio de dicho año, forma parte, como Mendizábal señala, de la comunicación a las I Jornadas de estudios presupuestarios y financieros de las Comunidades Autónomas, celebradas, en agosto de 1980, en La Granda-Avilés⁹⁵. En este artículo, al estudiar el sector público como núcleo de una cláusula general de competencia, Mendizábal lo resume de la siguiente forma: «La Constitución ofrece una fórmula bímembre: 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 innecesaria, en una construcción teórica, como clarificadora y conveniente en la práctica»⁹⁶.

Asimismo, puede ser clasificado en este apartado, el trabajo *Organización del Tribunal de Cuentas*⁹⁷, del que, si bien se realizan sendos análisis del Tribunal de Cuentas a la luz de la Constitución y de su Ley Orgánica y se examinan sus funciones, es posible considerar que el contenido principal se refiere a la vertiente organizativa, tanto en lo atinente a los órganos de relación con otras instituciones del Estado, como en lo concerniente a la estructura orgánica del propio Tribunal, sin olvidar el tratamiento de la organización territorial del control externo.

Aunque, si se atiende a una parte de su contenido, el trabajo *Tribunal de Cuentas y Tribunal Supremo. Un problema de coordinación institucional*, publicado, en dos partes, en 1986 y 1987⁹⁸, podría ser incluido en el apartado referente a la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas, parece más oportuno encuadrarlo en el grupo de trabajos recogido en este apartado, dado que los aspectos que allí se tratan afectan no solo a dicha función, sino también a la de naturaleza fiscalizadora.

En este apartado puede ser asimismo incluida la comunicación discutida en la sesión del Pleno de Académicos de Número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de 12 de enero de 2004, que lleva por título *Fiscalización económica del sector público y jurisdicción contable en la doctrina del Tribunal Constitucional*⁹⁹. En este trabajo se examina esta

94. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «Sector público y Tribunal de Cuentas», en *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 10, 1981.

95. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «Sector público y Tribunal de Cuentas», cit. pág. 77.

96. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: *ibid.*, pág. 79. También, *ad pedem literae*, en «El control de la actividad financiera de las Haciendas Autónomas: El control externo por el Tribunal de Cuentas», cit., pág. 213; «El Tribunal de Cuentas y las Haciendas Autónomas», cit., págs. 142-143; «La fiscalización financiera de las Comunidades Autónomas», cit., pág. 2195; «El control financiero externo de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas», cit. pág. 274. En términos casi idénticos, se pronuncia en el voto particular —concurrente, como se indica por el autor del voto, aunque no esté expresamente epigrafiado así— a la STC 190/2000, de 13 de julio, y en el voto particular concurrente a la STC 98/2001, de 5 de abril, si bien en lugar de hablar de una fórmula «bímembre», se refiere a una fórmula «binómica», además de cambiar la locución «innecesaria» por «superflua».

97. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «Organización del Tribunal de Cuentas», en *Crónica 1981. II Encuentros del Tribunal de Cuentas (vol. I)*. Madrid, Tribunal de Cuentas, 1982.

98. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «Tribunal de Cuentas y Tribunal Supremo: Un problema de coordinación institucional (I y II)», en *Actualidad Administrativa*, núms. 1 y 2, 1986/1987.

99. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «Fiscalización económica del sector público y jurisdicción contable en la doctrina del Tribunal Constitucional», en *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, n.º 34, 2004.

doctrina, en especial la referente al ámbito de actuación del Tribunal de Cuentas, a las funciones fiscalizadora y jurisdiccional, a las instituciones territoriales de control externo y a la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas sobre la Administración Local.

3.7. Otros trabajos cuya publicación no consta

Para completar la referencia de la aportación doctrinal de Rafael de Mendizábal al estudio del Tribunal de Cuentas, incluyo en un último apartado diversos trabajos, en su mayoría conferencias y otras intervenciones en distintos eventos, de los que tengo noticia, pero cuya publicación no me consta, no habiendo sido posible su consulta, al no haber podido tener acceso al correspondiente texto escrito, que incluso, en su caso, pudiera no existir.

En este apartado, además de la monografía, antes mencionada, *El Tribunal de Cuentas como servicio público*, escrita en la época de estudiante de Derecho, hay que citar la conferencia *La independencia del Tribunal de Cuentas y su encuadramiento constitucional*, pronunciada en la sede del Tribunal de Cuentas el 12 de diciembre de 1977. Esta conferencia fue objeto de reseñas en la prensa escrita del día siguiente¹⁰⁰. Conforme a lo expresado en ellas, Mendizábal habría sostenido en su intervención que una nueva Ley Orgánica reguladora de dicho Tribunal debería reconocer su carácter esencialmente judicial, así como su encuadramiento, a muy limitados efectos exclusivamente administrativos, en la Presidencia del Gobierno y su relación funcional con las Cortes Generales. Por el contrario, el Tribunal no debería ser adscrito al Ministerio de Hacienda, ya que el enjuiciamiento de la responsabilidad contable y la fiscalización de la actividad financiera recaen preferentemente sobre la actividad de este Departamento.

Otro trabajo cuya publicación, pese a las pesquisas realizadas al efecto, no he podido constatar, es una ponencia sobre las funciones del Tribunal de Cuentas presentada en las *III Jornadas sobre el control externo del sector público. El Tribunal de Cuentas*, que, según informa el mismo Mendizábal, se celebraron del 2 al 4 de junio de 1980, en la sede del Instituto de Estudios Fiscales, organizadas por la entonces Asociación Sindical de Funcionarios adscritos al Tribunal de Cuentas¹⁰¹.

También puede hacerse mención a la Conferencia de clausura del *Seminario conmemorativo del «XXV Aniversario de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas»*, organizado por la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación y el Tribunal de Cuentas y celebrado en la sede de la primera de estas instituciones el 6 de noviembre de 2013.

Puede añadirse que Mendizábal también pronunció, el 21 de abril de 2015, una conferencia en el marco del *Seminario sobre el Tribunal de Cuentas en el Estado moderno*, organizado asimismo por la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación y el Tribunal de Cuentas. No me consta que esta conferencia fuera publicada como tal, pero sí la publicación, antes

¹⁰⁰. Así, «A efectos administrativos, “El Tribunal de Cuentas debería encuadrarse en la Presidencia del Gobierno”, Conferencia del presidente de la Audiencia Nacional, señor Mendizábal», en *ABC*, 13-12-1977, pág. 6; y «El Tribunal de Cuentas no debería depender del Ministerio de Hacienda», en *El País*, 13-12-1977, pág. 9.

¹⁰¹. Cfr. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «Veinte años no es nada: La Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas 2/1982, de 12 de mayo», en *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, cit, págs. 488-489, y en *Revista Española de Control Externo*, cit., págs. 203-205. El diario *El País*, de 1-6-1980, pág. 55, informaba sobre estas Jornadas y acerca de la presencia, entre otros participantes, de Mendizábal.

citada, de un trabajo de idéntico título que el de la conferencia (*Dos enmiendas a la Constitución de 1978*) en los números 3 y 4 del año 2016 de la revista *Actualidad Administrativa*. Cabe, en consecuencia, colegir que el texto publicado podría corresponder, total o parcialmente, a la referida conferencia, si bien, a falta de haber podido consultar el texto de esta, tal correspondencia no puede afirmarse de modo inequívoco.

4. La actividad como presidente de la Subsección de Control Constitucional del Gasto Público de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

En el segundo decenio del siglo XXI, entre un grupo de consejeros y de letrados del Tribunal de Cuentas, todos ellos académicos correspondientes de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España, surgió la idea de que se estableciera, dentro de esta institución académica, algún cauce para que, con vocación de permanencia, se desarrollaran tareas de estudio acerca del control externo. El grupo en cuestión, al que me honro en pertenecer, conocedor de la constante dedicación de Rafael de Mendizábal al estudio del Tribunal de Cuentas, que se había traducido en numerosas publicaciones desde los años sesenta del siglo XX, pensó en que podía ser la persona idónea para encabezar tal iniciativa y así se lo hizo saber. No fue necesario un gran esfuerzo de persuasión, ya que Mendizábal, defensor de la causa del Tribunal de Cuentas desde sus tiempos de funcionario de esta institución de control externo, acogió la idea de forma entusiasta y, así, aprovechando que, desde el año 2008, era presidente de la Sección de Derecho Constitucional de Real Academia mencionada, propuso a su Pleno el establecimiento, dentro de la Sección, de una Subsección de Control Constitucional de Gasto Público. En su sesión de 17 de noviembre de 2014, el Pleno de Académicos de Número creó esta Subsección, de la que, bajo la presidencia de Mendizábal, formaron parte los académicos correspondientes de quienes había partido la iniciativa¹⁰².

No obstante, durante el proceso de maduración de la idea, la mutua cooperación entre el Tribunal de Cuentas y la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España había dado ya lugar a la organización de un Seminario conmemorativo del XXV aniversario de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, que se celebró en la sede de dicha institución académica el 6 de noviembre de 2013. Como ya se ha señalado, correspondió a Rafael de Mendizábal pronunciar la conferencia de clausura de este Seminario.

Constituida ya la Subsección de Control Constitucional del Gasto Público, la cooperación entre el Tribunal de Cuentas y la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación hizo posible la celebración del Seminario sobre El Tribunal de Cuentas en el Estado moderno, los días 21 y 22 de abril de 2015, en el que Mendizábal pronunció la conferencia, antes citada, *Dos enmiendas a la Constitución de 1978*¹⁰³.

102. Estos académicos correspondientes eran José Manuel Suárez Robledano, Manuel Aznar López, Carlos Cubillo Rodríguez y Antonio Ramón Rodríguez Castaño. Los dos primeros eran, a la sazón, consejeros y los dos últimos letrados del Tribunal de Cuentas.

103. Como antes se ha indicado, Rafael de Mendizábal publicó un trabajo con el mismo título en *Actualidad Administrativa*, núms. 3 y 4, marzo y abril 2016.

Diversos trabajos presentados en estos seminarios fueron con posterioridad objeto de publicación, más en concreto en la Revista Española de Control Externo.

Entre las actividades desarrolladas por la Subsección figuran, además, conferencias pronunciadas por algunos de sus miembros. Así, el 10 de marzo de 2016, José Manuel Suárez Robledano pronunció la conferencia *El futuro del Tribunal de Cuentas* y al autor del presente trabajo le correspondió hablar, el 25 de enero de 2017, sobre *La asignación tributaria a la Iglesia Católica desde la perspectiva de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas*. En las actividades de esta índole de la Subsección, también se enmarca la conferencia *La independencia de Mendizábal Allende como alma del Tribunal de Cuentas*, pronunciada por José Antonio Fernández Ajenjo el 27 de octubre de 2016, que ya se ha mencionado.

Sin embargo, dentro de las actividades de la Subsección, quizá la obra más perdurable sea el *Glosario de términos de fiscalización y de enjuiciamiento contable*. Como expliqué en mi intervención en el acto de presentación de esta obra, que tuvo lugar el 5 de junio de 2019, la idea de acometer la elaboración un glosario sobre la jerga propia de las tareas encomendadas al Tribunal de Cuentas acudió a mi magín en la ciudad de Santander una tarde acuosada del verano de 2016, mientras por la ventana veía caer, manso y pertinaz, uno de esos calabobos que son poco menos que preceptivos en aquellos pagos norteños. Por parecerme una labor perfectamente ajustada al quehacer académico, a la vuelta de las vacaciones así lo propuse al presidente y a mis compañeros de la Subsección, quienes acogieron con agrado la idea, de modo que en los siguientes años, dirigidos y coordinados por Rafael de Mendizábal, nos dedicamos a elaborar las distintas voces incluidas en el glosario en cuestión, tarea a la que, además de los miembros de la Subsección, se incorporaron de forma altruista otros nueve profesionales de la fiscalización y el enjuiciamiento contable¹⁰⁴. El resultado fue el *Glosario* citado, que fue publicado en 2019¹⁰⁵.

Era expreso deseo de Mendizábal que la edición española del *Glosario* fuera seguida de una nueva edición que incluyera la terminología usada en la América Hispana, pero tal aspiración quedó frustrada, ya que la pandemia ocasionada por el virus COVID-19 obligó a paralizar las actividades de la Subsección de Control Constitucional del Gasto Público —el «puente entre ambas instituciones» (Tribunal de Cuentas y Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España)¹⁰⁶—, de modo que la dirección del mencionado *Glosario* fue uno de los últimos servicios que, setenta y dos años después de su ingreso, como funcionario, en el Tribunal de Cuentas, rindió Rafael de Mendizábal a la causa de la fiscalización y del enjuiciamiento contable.

104. Las distintas voces que componen el *Glosario* son obra, por orden alfabético, de Manuel Aznar López, Borja Carbajosa Pérez, Carlos Cubillo Rodríguez, Mario Garcés Sanagustín, María Paz Hernández Valero, Paloma Montero Aguilera, José Pascual García, Antonio Ramón Rodríguez Castaño, Luis Rueda García, Miguel Ángel Sánchez del Águila, José Manuel Suárez Robledano, Miguel Ángel Torres Morato y Pedro de Vega Blázquez.

105. *Glosario de términos de fiscalización y de enjuiciamiento contable* (dir. coord. Rafael de Mendizábal Allende). Madrid, BOE y Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España, 2019.

106. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «Obertura para un glosario», cit., pág. 21.

5. Epílogo

En sus trabajos, Rafael de Mendizabal dejó constancia expresa e inequívoca, en diversas ocasiones, de su afecto por el Tribunal de Cuentas. Así, en 1966, en *Función y esencia del Tribunal de Cuentas*, reproducido, como ya se ha señalado, muchos años después, en 2001, en la Revista Española de Control Externo, se refería al «afecto bien probado de quien dejó parte de su vida en el Tribunal de Cuentas y conserva en su espíritu un recuerdo emocionado e indeleble»¹⁰⁷, y en la comunicación discutida en la sesión del Pleno de Académicos de Número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el día 27 de mayo de 2002, *Veinte años no es nada. La Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas 2/1982, de 12 de mayo*, reiteraba tal afecto en los siguientes términos: «Mis palabras ahora pretenden, una vez más, ser a la vez denuncia y esperanza, con el afecto bien probado de quien dejó parte de su vida en el Tribunal de Cuentas y conserva en su espíritu un recuerdo emocionado e indeleble»¹⁰⁸.

En el prólogo a *El Tribunal de Cuentas desde la Restauración a la República*, señalaba Alejandro Nieto que «dentro de unos años seguirá vivo el recuerdo de Rafael de Mendizábal, pero dudo mucho que se conserve la memoria de este gigantesco esfuerzo dedicado al Tribunal de Cuentas»¹⁰⁹. Sin embargo, ya unas décadas antes, el Pleno del Tribunal de Cuentas, en su sesión de 21 de junio de 1966, había acordado por unanimidad felicitar a Rafael de Mendizábal por sus interesantes trabajos referentes a dicho Tribunal¹¹⁰, con lo que la pesimista predicción de Nieto estaría *a priori* en cierta contradicción con el reconocimiento de la obra de Mendizábal que suponía este acuerdo del Pleno.

A pesar de ello, me parece que con esta temprana felicitación no puede considerarse completamente satisfecha la deuda de reconocimiento que el Tribunal de Cuentas tiene contraída con quien desempeñó en él sus servicios profesionales, estudió profusamente la institución desde la perspectiva doctrinal y, en la parte final de su vida, siguió ocupándose de ella desde la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España. Entre tanto, hasta que dicha deuda quede definitivamente saldada, sirvan estas líneas como una humilde contribución del autor de este trabajo para que la premonición de Nieto no llegue a hacerse realidad y como un modesto homenaje a Rafael de Mendizábal Allende por su aportación profesional, doctrinal y académica al Tribunal de Cuentas.

107. Ver MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «Función y esencia del Tribunal de Cuentas». Separata de la *Revista de Administración Pública*, cit., pág. 18, y *Revista Española de Control Externo*, cit. pág. 168.

108. MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «Veinte años no es nada. La Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas 2/1982, de 12 de mayo», en *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, cit., pág. 385, y en *Revista Española de Control Externo*, cit. pág. 126.

109. NIETO, ALEJANDRO: ob. cit., pág. XXXI.

110. Ver MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «La vida efímera del Tribunal de Cuentas del Reino», cit., págs. 447-448.