

**LAS REFORMAS DE LOS TRIBUNALES DE CUENTAS ULTRAMARINOS
DURANTE EL SIGLO XIX**

Pedro Mirón Murciano

Profesor asociado de la Universidad de Sevilla

José Julián Hernández Borreguero

Profesor Ayudante de la Universidad de Sevilla

Bernabé Escobar Pérez

Profesor Catedrático de la Universidad de Sevilla

Área Temática: e) Historia de la Contabilidad

Palabras clave: Tribunales de Cuentas, Ultramar, siglo XIX

LAS REFORMAS DE LOS TRIBUNALES DE CUENTAS ULTRAMARINOS DURANTE EL SIGLO XIX

Resumen

El siglo XIX fue especialmente convulso para España y sus colonias. En los continuos cambios políticos se sucedieron los intentos por mejorar la gestión de una Hacienda Pública arruinada e ineficiente. En este contexto, nuestro trabajo se centra en comparar la evolución normativa que afectó a este órgano fiscalizador, analizando desde la normativa dictada en 1828, que dio lugar a la primera reglamentación contemporánea de la Contaduría Mayor de Cuentas, pasando por la normativa de 1851 donde se dictó la primera Ley Orgánica de los Tribunales de Cuentas, hasta la sancionada por la Reina Isabel II en 1855, donde se dictaban normas específicas de los Tribunales de Cuentas de Ultramar

“El tiempo ha menoscabado la una y la otra en tales términos, que en el día no es lo que fue, ni lo que conviene que sea”.

(Preámbulo de la Real Cédula de
10 de Noviembre de 1828, dada
por Fernando VII sobre el Tribunal

Mayor de Cuentas, refiriéndose a su autoridad y a su jurisdicción).

CONTENIDO

1. Introducción. 2. El Tribunal Mayor versus la primera Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas: Características y Delimitación Jurisdiccional. 3. Competencia, Estructura Organizativa y de Personal. 4. Regulación de la rendición de cuentas. 5. Los Procesos de Examen, Enjuiciamiento, ejecución e Impugnación de la Cuentas. 6. Los Tribunales de Cuentas de Ultramar. 7. Consideraciones Finales.

1. INTRODUCCIÓN

El siglo XIX fue especialmente convulso para España y sus colonias. Los continuos cambios políticos estimularon los intentos por mejorar la gestión de una Hacienda Pública arruinada e ineficiente. Por su parte, los cambios en la gestión colonial, no siempre fueron en la misma dirección de las reformas de la Administración Central, terminando a veces concentrando en la Península funciones antes desempeñadas en las colonias. El proceso de mejora terminó bruscamente con la Guerra de Independencia de Cuba y la posterior pérdida de las posesiones ultramarinas.

A lo largo de este período las Instituciones evolucionaron para irse adecuando a las corrientes económico-políticas de cada momento y adaptarse a la sociedad. Por tanto no son una excepción a este principio los órganos de control externo de la actividad económica pública que, precisamente por desplegar su actuación con posterioridad a la gestión y una vez ultimada ésta, sólo justifican su existencia y funcionamiento mediante el contraste y verificación de resultados una vez ya obtenidos y la propuesta de prácticas correctivas y mejora de aquéllos. Por tanto, los cambios que se produjeron en el siglo XIX, tuvieron reflejo en el Tribunal de Cuentas, la institución encargada del control de la actividad financiera del sector público (De la Fuente, 2002).

Estas corrientes reformistas tuvieron también reflejo en la gestión de las posesiones españolas. A principios del siglo XIX las cuentas públicas de las distintas provincias de

Ultramar¹ seguían fiscalizándose mediante los Tribunales Mayores de Cuentas de Madrid, encargados del estudio y *fenecimiento* de las cuentas de las Islas, sobre las que se pronunciaba de manera inapelable mediante su censura o finiquito. Una excepción a esta regla general la constituía la Contaduría Mayor de Cuentas de Filipinas, que se creó el 27 de Abril de 1776. Mucho más adelante se instauran las Contadurías Mayores de Cuentas de Cuba (1831) y de Puerto Rico (1832), mediante Reales Cédulas, desarrolladas mediante respectivas Instrucciones por las que debían regirse.

El examen y fenecimiento de las cuentas públicas españolas ha sido siempre uno de los principales objetivos que ha centrado la atención de todos los reyes españoles. La multitud de leyes, ordenanzas y reglamentos que se dictaron para el gobierno de los Tribunales Mayores de Cuentas puede dar una idea del cuidado que se puso, por parte de los gobernantes de la época, de revestirlos de jurisdicción y autoridad². Sin embargo, “el tiempo, las reformas y variaciones en los sistemas de contribución, de administración y de contabilidad exigieron que se intentaran armonizar tanto las facultades como las obligaciones de las autoridades que tenían a su cargo la aprobación de las mismas” (Introducción a la Ordenanza del Tribunal Mayor de Cuentas de 1828).

La Constitución de 1812 introduce en nuestro país los dogmas de la soberanía nacional y de la división de poderes, que implica la delimitación precisa de las funciones administrativas y judiciales. Dedicó su Título VII a la regulación de las contribuciones y dispone que para el examen de todas las cuentas de caudales públicos haya una Contaduría Mayor de Cuentas, que se organizará por una ley especial (Mendizábal, 2000).

¹ Durante la mayor parte del siglo XIX mantuvo las posesiones de Cuba, Puerto Rico, Filipinas e Islas Marianas.

² Los orígenes del Tribunal de Cuentas en España se remontan al reinado de Sancho IV de Castilla en el siglo XIII (De Vega, 1999), posteriormente surge la Cámara de Comptos de Navarra en el siglo XIV. Más tarde se creó y reglamentó la Contaduría Mayor de Cuentas, dando lugar a que en el siglo XVI apareciera el Tribunal de Contaduría, con la misión de resolver las cuestiones planteadas en la gestión económica y financiera de la Administración Pública. Durante los siglos XVII y XVIII se continuó con su desarrollo normativo, con el fin de mejorar la gestión y control de la Hacienda Pública. Y por último, ya en el siglo XIX, se crearon unos tribunales específicos para las colonias, a los que se les dio el nombre de Tribunales de Cuentas de Ultramar, cuya misión era censurar las cuentas de estas provincias españolas.

En 1820 se dicta la primera reglamentación propiamente contemporánea de las Contadurías, que consagró la institución como órgano de revisión contable. Posteriormente a esta a primera norma se promulga la Ordenanza de 1828 (en adelante RO), norma que tuvo aplicación durante un cuarto de siglo con ligeras modificaciones y que creó una nueva institución fiscalizadora que se denominó por primera vez Tribunal, y en la que se unificaron las funciones revisoras y judiciales (De la Fuente, 2001).

Seguidamente el 25 de Agosto de 1851, se dicta la Ley Orgánica (en adelante LO), desarrollada por reglamento de 1853 (en adelante RLO), en palabras de la propia norma “la más perfecta técnicamente entre las que han regido la vida del Tribunal de Cuentas”. Se dio un nuevo ámbito jurisdiccional del Tribunal, excluyéndose de su conocimiento las causas criminales, ampliando su esfera a los juicios de cuentas de las corporaciones locales y encomendando al Consejo Real los recursos de casación frente a sus sentencias (Mendizábal, 2000).

A los Tribunales llegaba una doble corriente documental, por un lado, las cuentas recibidas que eran analizadas, junto con sus justificantes, y por otro lado, las que dictaba el Tribunal con sus respectivos informes de censura, todo este trámite de fenecimiento de las mismas podía llegar a durar varios años en finalizar.

El trabajo que desarrollamos a continuación se centra en comparar la evolución normativa que afectó a este organismo económico, analizando desde la normativa dictada en 1828, que dio lugar a la primera reglamentación contemporánea de la Contaduría Mayor de Cuentas, hasta la sancionada por la Reina Isabel II en 1855, donde se dictaban normas específicas de los Tribunales de Cuentas de Ultramar, fundamentadas en la primera Ley Orgánica dictada para los Tribunales de Cuentas de la península dictada en 1851.

2. EL TRIBUNAL MAYOR VERSUS PRIMERA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS: CARACTERÍSTICAS Y DELIMITACIÓN JURISDICCIONAL

El Tribunal de Cuentas, tal y como se conoció en el siglo XIX, fue heredero de las Contaduría Mayor de Cuentas, siendo la constitución gaditana de 1812, donde en su Título VII, se indicaba que tendría que organizarse por medio de una ley especial. Esta se dictó mediante la Instrucción de 1820, siendo la primera reglamentación

propriadamente contemporánea de la Contaduría Mayor de Cuentas, donde se indicaba que este era un órgano técnico de revisión contable con función de enjuiciamiento de cuentas y cobro de los alcances a favor de la Hacienda, y entidad de control para la formación de los estados una vez fenecidas aquéllas, con el objetivo de ser remitidas a las Cortes (Mendizábal, 2000).

Posteriormente en 1828 el Rey Fernando VII sancionó una Real Cédula para el Tribunal Mayor de Cuentas, en la que desarrolla la Instrucción de 1820, y se mantuvo vigente durante un cuarto de siglo. Ésta fue la última norma que utilizó la denominación tradicional de “ordenanza”, y fue la base de los posteriores reglamentos orgánicos del Tribunal de Cuentas (Aced y Bartrina, 1941).

La nueva Ordenanza “respondía a una constante histórica en la que se buscaba la interdependencia de la jurisdicción contable, la organización política y la estructura administrativa”³. Estas labores fiscalizadoras pasarían a ser realizadas por un “Tribunal”, en el que se unificaron las funciones revisora y judicial encomendadas hasta entonces a la Contaduría Mayor de Cuentas y a su Tribunal, el primigenio Tribunal de Oidores, encuadrado en el Consejo de Hacienda (art. 2).

El Tribunal fue un órgano colegiado, de naturaleza híbrida (gubernativa y judicial), cuya jurisdicción especial (art.1) y privativa (art. 17) por razón de la materia, se ejercía con carácter delegado del Rey, que retenía en sus manos la potestad de juzgar.

En esta Ordenanza, de inspiración absolutista, el Rey se reservaba la facultad de prorrogar los plazos para la presentación de cuentas, e incluso se reservaba la posibilidad de que en determinados asuntos se exigiera la resolución expresa del Rey (art. 13, 3ª y 6ª). En ella se unificaban las facultades revisoras y jurisdiccionales en un mismo organismo, con una simplificación de normas o procedimientos de actuación.

La nueva reforma que recibió este organismo vino de la mano de la denominada Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 1851⁴, para cuya ejecución y desarrollo se dictó el Reglamento de 2 de septiembre de 1853⁵. Con esta norma comienza la costumbre de la doble regulación legislativa y reglamentaria, que hasta entonces no se había utilizado para estos asuntos (González, 1957).

³ Real Cédula de 10 de noviembre de 1828 de la Ordenanza de los Tribunales Mayor de Cuentas.

⁴ Esta ley consta de 73 artículos, distribuidos en cinco capítulos y varias disposiciones transitorias.

⁵ El Reglamento consta de 218 artículos, distribuidos en cuatro partes.

Fue calificada como la más perfecta técnicamente, entre las que hasta la fecha habían regido la vida del Tribunal de Cuentas, limitándose las posteriores a modificaciones parciales, dependiendo del sistema político del momento. En ella se perfila con más precisión su jurisdicción, excluyéndose de su conocimiento las causas criminales por los delitos de malversación, falsificación u otros cualquiera que pudieran cometer quienes manejan fondos públicos, siendo diferido en estos casos a los Jueces ordinarios (Mendizábal, 2000).

Se le dio la categoría de Supremo, siendo este más bien un título honorífico (art.2 y 14), ya que estaba subordinado al Consejo de Hacienda, órgano del que dependía. Actuaba en única instancia para la contabilidad estatal y es juez de apelación con respecto a las contabilidades provincial y municipal (Mendizábal, 1965).

En relación a la jurisdicción, tanto la norma antigua como la ahora referida se concede al Tribunal la consideración de autoridad especial, que ejercía su competencia privativamente, y al que correspondía, en ambos casos, el enjuiciamiento de todos los actos relativos al manejo de fondos públicos (Ortiz, 1910).

Sin embargo en la primera norma no se tiene en cuenta el fuero o consideración que tuvieran las personas y corporaciones siempre y cuando hubiesen manejado caudales o efectos de la Real Hacienda o estuviesen obligadas a rendir cuentas, hubiesen cometido delito relacionado con la gestión o resultasen deudores como principales, herederos o fiadores (art.1 y 17). En cambio, en la nueva normativa dictada en 1851 se distinguía entre ordenadores y contables, entendiéndose por contable cualquiera de las personas que desempeñasen la función de recaudador, liquidador, interventor y pagador, no extendiéndose por tanto la responsabilidad a los Ministros de la Corona, es decir, ordenadores al quedar excluidos de la jurisdicción de este Tribunal (art. 19 LO).

En el ámbito de la jurisdicción contable, la ordenanza de 1828, abarcaba la Hacienda estatal y excluía la gestión financiera local, para el cual existía la Contaduría General de Propios y Arbitrios⁶. Además el Tribunal Mayor de Cuentas extendía su jurisdicción tan sólo al antiguo reino de Castilla, excluyendo del mismo los de Aragón y Navarra donde la Cámara de Comptos ejercía su presencia. Por contra en la Ley Orgánica de 1851 se redefinió el ámbito del Tribunal, abarcando tanto la hacienda estatal como la

⁶ Se dictó el 13 de Octubre de 1828 la Instrucción para el arreglo de la Administración y de la cuenta y razón general de los Propios y Arbitrios del Reino.

de las corporaciones locales y no haciendo distinción entre territorios (De la Fuente, 2002).

3. COMPETENCIAS, FUNCIONES Y ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL TRIBUNAL

Del estudio comparativo entre ambas normativas, hemos observado que la Real Ordenanza de 1828 no describía de una manera clara cuales eran las competencias exactas, pero sí se fijaban las funciones atribuidas que eran dos: gubernativas y judiciales. Mientras que en la nueva legislación se añade una función más, siendo por tanto en este caso tres, las cuales eran: gubernativas, administrativas y contenciosas. De igual forma el contenido de estas funciones no era el mismo en uno y otro caso, por ejemplo, en las facultades gubernativas en la norma de 1851 se centraba más en el régimen interior de los Tribunales, mientras que en la primera normativa hablaba tanto de enjuiciar las cuentas, como de la cobranza de los alcances, como de fiscalizar las cuentas, incluyendo lo comentado anteriormente del gobierno del Tribunal.

Por otra parte, y desde el punto de vista de la estructura organizativa hemos encontrado cómo se dividían estos tribunales en órganos externos e internos. Dentro de los órganos externos, tanto en un caso como en otro se incluía la designación de las Salas que los formaban, el Tribunal o Junta Gubernativa donde se describían los miembros que componían el mismo, y las Fiscalías con las funciones de éstos. En relación a los órganos internos se describían las dependencias por las que estaban formada el Tribunal, entre ellas encontramos: la secretaria general o de gobierno, las secciones, las mesas y el archivo, donde se indicaba de una manera minuciosa cuales eran sus funciones (Mendizábal, 1965).

En cuanto a la organización de personal vemos que en ambas normativas se enumeraba de una manera precisa los miembros de los que se comprendía el Tribunal, como: presidente, ministros, fiscales, oficiales auxiliares, escribientes, porteros, ujieres y los mozos necesarios, etc.



En la normativa de 1828, sólo se distinguía entre autoridades y empleados, con una subdivisión dentro de los subalternos, en la que se incluían los escribientes (art 7. y 106 de la Ordenanza). Igualmente todo el personal adscrito al Tribunal tenía el carácter de *funcionario*, aun cuando la normativa no utilizará nunca esta expresión, usando la de *empleados*⁷, sin exigir requisito alguno para su nombramiento. Por el contra en la Ley Orgánica, por primera vez, se exigen una serie de cualidades objetivas para designar los puestos directivos (en la normativa anterior autoridades) y un sistema selectivo más racional para el resto de personal, es decir, para los empleados (art. 9,10, 11, 12 y 13 LO).

En la normativa de 1828 el nombramiento del personal directivo correspondía "libremente al Rey", al igual que el resto de miembros del Tribunal, quienes eran propuestos por medio del Tribunal y del Ministerio de Hacienda. Por el contrario, en la ley Orgánica, se instaura el nombramiento del presidente y ministros del Tribunal por acuerdo del Consejo de Ministros, que tendría que aprobarse mediante Real Decreto; y los demás miembros se designaban por Real Orden a propuesta del Tribunal pleno o del fiscal (art.7 y 30 de la LO).

4. ASPECTOS FORMALES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS.

⁷ Según se puede ver en el Estado de los empleados que componen la Real Hacienda de España o Guía de la Real Hacienda del año 1835

En la ley y Reglamento que se dictaron en 1851 se describían de una manera minuciosa las funciones que se le encomendaban al Tribunal. A pesar del nivel de detalle de esta norma, se establecía que las fórmulas, trámites, términos y actuaciones no previstos ni en la Ley Orgánica ni en el Reglamento, se llevarían a cabo con las normas de derecho común y las prácticas de los Tribunales Ordinarios (art. 221 RLO). Por el contrario, la normativa de 1828 era mucho menos concisa en este sentido, tan sólo se indicaba que el fiscal de Contabilidad era el defensor de las acciones y derechos de la Real Hacienda y, que como tal, intervenía activamente en los procedimientos, correspondiéndole no sólo controlar el que las cuentas se presentaban, sino también fiscalizar su examen y fenecimiento, haciendo sobre ellas las observaciones que considere oportunas (art. 20 RO).

Tanto en una ley como en la otra, el objeto de la jurisdicción contable eran las cuentas. La Ordenanza de 1828 clasificaba las cuentas en cuatro grupos: de administración, de recaudación, de distribución y de comisión (art.28 al 34 RO). Tal distinción no aparece en la normativa posterior. Estas cuentas debían rendirse en forma, tiempo y bajo las normas dictadas a tal efecto. En el caso de producirse una alteración en contra de la Hacienda Pública se originaba un alcance o deuda contable.

Por otro lado se exigían una serie de requisitos o actos procesales que hacían referencia al lugar del examen de las cuentas, el tiempo en que se realizaran las actuaciones y la forma en que se presentaran. En cuanto al lugar las cuentas eran verificadas en la secretaría de Gobierno del Tribunal (art. 57 RO y 34 LO) hasta su finiquito, sin devolverlas (arts. 53, 99 RO). Por tanto, las actuaciones procesales se realizaban en la sede del Tribunal, salvo aquellas que por su propia naturaleza exija su práctica en otro lugar, como por ejemplo las diligencias de prueba, la cumplimentación de los pliegos de reparos, etc. (arts. 65, 90 y 93 RO; arts.176 y 177 RLO).

El plazo de tiempo en que se realizaban las actuaciones era más estricto en la normativa de 1851 que en la que le precedía. En la Real Ordenanza, se decía que el examen de las cuentas se haría siguiendo el orden riguroso de entrada, salvo que por algún motivo el Tribunal indicara lo contrario (art. 56 RO). No aparecían prefijados los plazos para las distintas actuaciones, cuya determinación concreta se dejaba al arbitrio del Tribunal. Si las cuentas no eran presentadas en los plazos señalados (el Tribunal debía marcar la fecha ya que en la normativa no aparece nada), se concedían un breve e improrrogable término, aunque además se preveía otro segundo y más corto (art.93 y 94 RO). Para la contestación de los pliegos y reparos se indicaba que se

daría el tiempo que se considera absolutamente preciso, cuidando de que fuera el menor posible, con arreglo a la calidad de los reparos (art.19 y 65 RO). En la Ley Orgánica, sin embargo, se fijaban dos plazos: los prefijados legalmente o reglamentariamente (interposición de recursos, periodo probatorio, etc.) o establecidos en cada caso por las Salas según su prudente arbitrio (contestación de los pliegos de los reparos, etc.), que comprendía el tiempo necesario para ejecutar lo ordenado. Los primeros no podían ampliarse o disminuirse por las Salas, salvo que tuvieran reservada tal facultad, y los segundos no se prorrogarán sin causa justa. Para el computo del plazo fijado se tenía en cuenta tan sólo los días hábiles, sin comprender el de su fecha ni el de su vencimiento, no obstante, si concluía en domingo o en otro día de fiesta legal se prorrogaba al día siguiente (arts. 197, 199, 200, 201, 202 RLO).

En cuanto a la forma en que el Tribunal debía utilizar para comunicarse, hemos de decir que en la norma de 1851 se indicaba con total claridad que las actuaciones del Tribunal se harían siempre por escrito (arts. 24, 25, 45 LO). Dentro de éstas señalamos las censuras, pliegos de reparos, contestación a los reparos, la audiencia del fiscal de las cuentas, así como la interposición de recursos de aclaración y revisión, nulidad, súplica y apelación (arts. 145, 146, 156 y 160 RLO).

5. LOS PROCESOS DE EXAMEN, ENJUICIAMIENTO, EJECUCIÓN E IMPUGNACIÓN DE LAS CUENTAS

Pasemos a describir las fases del proceso descritas en la norma de 1828 y posteriormente en la de 1851, para finalmente comparar ambas normativas.

La Real Ordenanza dedicaba su Título II, con sesenta y ocho artículos, al proceso completo para el enjuiciamiento de las cuentas, que abarcaba desde la obligación de rendir cuentas hasta su fenecimiento. El proceso era sumamente flexible, ya que el cuentadante tenía derecho en cualquier momento a presentar documentos que contribuyeran a su justificación, y podían hacer por escrito las observaciones y aclaraciones que condujeran a la aclaración de las cuentas (art. 53 RO).

Por otro lado, si las cuentas tuvieran cualquier falta o equivocación, el ministro contador podía devolver la cuenta al cuentadante para que subsanara y verificara la misma (at. 60 RO). Además, en aquellas partidas que estuviesen ya finiquitadas, es

decir, cerradas se podían subsanar los errores, equivocaciones o deficiencias en cualquier momento en que se advirtiera (art. 38 y 98 RO).

Este procedimiento era único y se aplicaba tanto a las cuentas corrientes, es decir, de 1828 en adelante, como las anteriores a tal fecha. Siguiéndose siempre las mismas fases: examen, aprobación y fenecimiento. Una vez detectados los errores estos se subsanaban, corregían y castigaban del mismo modo y con iguales penas (art.110 y 111 RO).

En la normativa de 1828, el proceso que se seguía era el siguiente: se recibían las cuentas en la Secretaria del Gobierno del Tribunal, donde se entregaba un *resguardo interino* de haber entregado las mismas. Posteriormente el fiscal de Contabilidad revisaba si las cuentas se habían extendido en papel sellado y con las formas y solemnidades, pero sin entrar a debate de si estas eran correctas o no. En caso de que no estuvieran conforme a forma se devolvían para subsanar los errores. Si estaban según fijaban las normas estas eran admitidas por el Tribunal, y pasaban para ser examinadas, emitiéndose un recibo *para que se sepa siempre en que está la responsabilidad den caso de falta o extravío* (art. 47 al 52). Se examinaban las cuentas, revisando todas sus partidas, viendo si estaban o no justificada cada una de sus partidas y deteniéndose en algunos pagos que no debieron a hacerse según los presupuestos aprobados (art. 53 a 57).

Cuando del examen resultara que las cuentas son *ciertas y legítimas*, los contadores emitían su censura, firmándolas a continuación, pasando al ministro contador jefe que debía hacer lo mismo (art. 58 al 60).

Cuando hallasen algún defecto en las cuentas, extenderán con claridad y razonamiento los reparos que habían encontrado, dando cuenta al ministro contador, quien si los encuentra correctos decretará que se formalicen los correspondientes pliegos, haciéndolos llegar a la autoridad inmediata de quien depende la persona que deba responder, con oficio en el que se señala el tiempo en el que deba contestarlo (arts. 61, 65 y 66).

Los cuentadantes tenían derecho en cualquier momento a presentar los documentos que contribuyan a su justificación y a hacer aclaraciones por escrito (art.53). Las contestaciones que se daban a los reparos se unirían a las cuentas y se procedería de nuevo a su examen por los contadores. Si eran satisfactorias las contestaciones

pasaban a la Secretaría de Gobierno, si no lo eran, se extendía de nuevo el reparo a la contestación, que junto con el de la censura inicial pasaría a la Secretaría. (arts. 66 al 69). Posteriormente pasaba al Tribunal donde se manifestaba si estaba o no satisfechos los reparos y si procedía la aprobación de las cuentas o se excluían de ellas partidas que estuviesen debidamente justificadas (arts.70, 78 y 79). En ese mismo acto, debía emitirse *el finiquito de solvencia*, si la resolución fuese satisfactoria, y haciéndose llegar copia del mismo a la persona a cuyo favor se expidió, cuentadante, o a la autoridad de quien dependa, decretándose posteriormente el archivo (arts.81 al 86).

Si no fueran satisfactorias, y una vez declarada la responsabilidad contable se reflejara el correspondiente alcance o deuda contable, cuyo cobro se iniciaba con la publicación de la providencia en la que aparecía la partida que no estaba debidamente justificada y las personas o corporaciones que debían reintegrar la deuda. Todo proceso finalizaba con el cobro total o parcial, o con la declaración de insolvencia del responsable, comunicándose al Tribunal el resultado de las gestiones efectuadas (art. 91).

Existía la posibilidad de impugnación del proceso, pero para que éste se llevara a cabo, y con el fin de no dilatar el cobro de los alcances, se exigía el pago o consignación de la deuda antes de cualquier impugnación, emitiendo ya el parecer definitivo por parte del Tribunal de Cuentas en base las pruebas o explicaciones aportadas (arts.14 y 92).

Por el contrario, en la Ley Orgánica de 25 de Agosto de 1851 (desarrollada por Reglamento de 1853) se describían de una manera clara y precisa las fases en la Censura de una cuenta, que eran:

- a. El Contador emitía su informe, con reparos o sin reparos (en el caso de ser sin reparo se pasaba directamente a los apartados d) y e).
- b. Censura de Calificación de los reparos, emitido por el Contador (recibida o no la primera contestación a los reparos, siendo plazo para contestar de 60 días por parte del cuentadante).

c. Censura de Calificación Definitiva, emitido por el Contador (recibida o no la segunda contestación a los reparos, siendo el plazo para contestar de 30 días por parte del cuentadante).

d. Censura Final, emitido por el Ministro de la Sección.

e. Fallo Definitivo, emitida por la Sala y firmado por todos los Ministros asistentes.

Una vez iniciado el procedimiento encontramos la primera diferencia con respecto a la normativa anterior, ya que una vez presentadas las cuentas en la Secretaría donde se realizaba una triple comprobación: aritmética, contable (estructura, relación con otras anteriores o simultaneas, inclusión o exclusión de partidas, justificación, etc.) y jurídica (adecuación al ordenamiento jurídico y en especial a las Leyes presupuestarias). El resultado del mismo se hacía constar en una censura, que era más bien un informe o propuesta, en el que se basaba el ministro jefe de sección para dictar su fallo (arts. 33 al 25 LO; 36 al 57 RLO).

Una vez examinadas las cuentas y encontrados defectos sustanciales, se emitían los correspondientes reparos que eran incluidos en los pliegos correspondientes con orden y claridad, uno para cada responsable. Estos contestaban por escrito proponiendo o adjuntando la prueba que estimasen oportuna. Tras esa contestación el contador emitía su censura de calificación definitiva, pasándose la cuenta a la Sala (arts.35 al 37 y 39 al 43 LO; 58 al 69 RLO). La segunda diferencia importante que nos encontramos con la normativa anterior es que todo el proceso estaba más tabulado, es decir, existían unos plazos tras los cuales el expediente avanzaba hacia la fase siguiente.

Tras todo este proceso la Sala procedía a la vista y calificación de las cuentas, donde se podía acordar la ampliación de diligencias, petición de documentación o mayor esclarecimiento de estos (arts. 44 al 46 LO; 74 al 84 RLO). En este proceder del Tribunal nos encontramos con otra diferencia y es que realmente se vuelven a revisar todas las cuentas, cosa que con la normativa anterior no se hacía.

Emitido el fallo por parte del Tribunal, si este fuera contrario al cuentadante, por encontrarse alcances de descubierto, se iniciaba el proceso con la comunicación al interesado, continuando por escuchar las explicaciones del mismo y terminándose con la emisión por parte de la Sala de la correspondiente providencia de absolución o no

del mismo. De la misma manera que en fases anteriores, todo estaba fijado con un plazo, tras el cual, se cumpliera o no el requisito para el que se había fijado el mismo, se continuaba avanzando en el proceso hasta resolución definitiva por parte del Tribunal (arts. 85 al 87 y 101 LO; arts. 103 y 104 RLO).

Al igual que en la normativa anterior existía la posibilidad de emitir los correspondientes recursos con los fallos de la Sala, pudiendo distinguir dos tipos: uno primero objetivo, según materia (cuentas, alcances) y otro subjetivo, en función de quien tuviera que resolverlo. Esto da lugar a otra diferencia con respecto a la normativa anterior, en la que no existía tanta casuística a la hora de recurrir los fallos de la Sala.

El Tribunal de Cuentas tras la norma de 1851 actuaba como única instancia para la contabilidad estatal, siendo además juez de apelación respecto de contabilidades provinciales y municipales, pudiéndose ser en ambos casos sus sentencias recurridas antes el Consejo Real (Mendizábal, 1965).

Por último nos referiremos a la responsabilidad contable admitida en las dos normativas analizadas, las cuales gozaban de una graduación o escala de responsabilidad: en ambas los responsables principales o directos eran los funcionarios que tuvieran a su cargo el manejo o custodia de fondos públicos y resultaran alcanzados o cometan desfalco. La responsabilidad subsidiaria entraba en juego cuando faltaban los deudores principales. En este caso, en las dos normativas se indicaba que eran responsables los jefes que las aprobaron o del alcanzado. En la ley de 1828 aparecen en tercer lugar como deudores los herederos del cuentadante (mediante el *caudal hereditario*). En la normativa de 1851 también aparecen los fiadores y testigos de abonos, además de los herederos (art.61, 63 LO y art. 86, 92 RLO).

6. LOS TRIBUNALES DE CUENTAS DE ULTRAMAR

Por Real cédula de 30 de Abril de 1855⁸, la Reina Doña Isabel II dictó una serie de normas al objeto de reorganizar, sobre unas mismas bases, los Tribunales de Cuentas

⁸ Llevándose a efectos por el Reglamento para la ejecución de la Ordenanza de los Tribunales de Cuentas de Ultramar (en adelante, ROTCU), de 30 de Abril de 1855. Se componía de 178 artículos.

de Ultramar, existentes en la península y en los territorios coloniales. Estos dos tipos de tribunales no sólo se diferenciaban por el lugar en el que se encontraban, pues obedecían cada uno de ellos a prescripciones diversas y sistemas distintos, no siendo justificada esta diferencia ni por materia tratada, ni por las razones especiales de la localidad. Estas normas establecían la dependencia y relaciones de los Tribunales de Cuentas de Ultramar con el Superior del Reino.

La Real Cédula aprobando la Ordenanza de los Tribunales de Cuentas de Ultramar (en adelante, RCOTCU) se componía de 78 artículos, distribuidos en 6 Títulos y una Disposición Transitoria.

La estructura de la norma dictada en 1855 para los Tribunales de Ultramar seguía exactamente las pautas señaladas en la LO de 1851 para los tribunales peninsulares, introduciendo en la normativa que regulaba éstos sólo un Título más, el denominado *De la Subordinación de los Tribunales*, en el que se especificaba claramente que los de Ultramar estaban subordinados al Tribunal del mismo ramo de la Península, para ser censurados y responsables en el ejercicio de sus funciones. Igualmente, estaban también subordinados al Superintendente General de Hacienda, para la vigilancia e inspección inmediata de sus trabajos y de su conducta (art.68 RCOTCU).

Para que el Tribunal de Cuentas de la Península pudiera ejercer las funciones de inspección y vigilancia, los de Ultramar remitían cada tres meses un listado de los expedientes sobre cuentas pendientes, alcances y fianzas con razón de su origen, instrucción y estado.

Al mismo tiempo, remitían en el primer semestre del año siguiente, al de las cuentas, una redacción general de ellas y un resumen exacto del producto de sus rentas públicas, de sus ingresos por atrasos y de las distribuciones, con las explicaciones y comprobantes oportunos, con indicación de las partidas que podían aumentarse en el siguiente Presupuesto de Ingresos, y las que convenía suprimir o rebajar en el de Gastos.

Evacuaban los informes y remitían los expedientes que por el de la Metrópoli se les pedía, con la máxima brevedad y puntualidad posible, remitiendo también aquellas cuentas, aunque ya aprobadas, que les eran reclamadas por el de la Capital o por el Gobierno.

El Tribunal de Cuentas de la Metrópoli estaba obligado a informar al Gobierno cuando recibía el duplicado de las cuentas que habían de remitir los de Ultramar. En caso de retraso, las reclamaban y, en todo caso, pedían las explicaciones, y los documentos convenidos al respectivo Tribunal, el cual estaba obligado a remitírselos en el plazo que se señalara⁹.

7. CONSIDERACIONES FINALES

En este trabajo hemos pretendido analizar la normativa dictada para los Tribunales Mayor de Cuentas regidos por Ordenanza de 1828 y la sancionada por la Ley Orgánica de 25 de Agosto de 1851, que posteriormente fue desarrollada por reglamento de 1853, y que tuvo su reflejo en las posesiones ultramarinas por medio de la Ordenanza de los Tribunales de Cuentas de Ultramar dictada en 1855.

Mientras la Real Ordenanza de 1828 cierra el ciclo tradicional abierto en 1437, la Ley Orgánica de 1851 inaugura una nueva perspectiva estructural y funcional de la jurisdicción contable, aunque enraizada en el pasado. De aquí en adelante las normas posteriores supondrán tan sólo modificaciones parciales, para acoplar la institución a los diversos sistemas políticos (Mendizábal, 2000).

Hemos podido constatar que los Tribunales de Cuentas evolucionaron a lo largo del período seleccionado como consecuencia de los continuos cambios políticos que se produjeron en el siglo XIX. Así pues, los órganos de administración y los de control externo de la actividad económica pública adaptaron su composición y funcionamiento a las corrientes económico-políticas del momento.

Mientras que la Ordenanza de 1828 introducía una nueva planta fiscalizadora a la que se denomina por primera vez en su conjunto "Tribunal", en el que se agrupaban la función revisora y judicial, con jurisdicción especial y privativa con carácter delegado del Rey. Por contra, la Ley Orgánica fue calificada como la normativa más perfecta que había regido la vida de los Tribunales de Cuentas, redefiniéndose el ámbito de jurisdicción del Tribunal al ampliar a su control el juicio de las cuentas de las corporaciones Locales.

⁹ Los Superintendentes Generales delegados de Hacienda en Ultramar, se encargaran de vigilar los trabajos y marcha de los Tribunales, que se presenten con oportunidad y sin demora, pudiendo cuando lo estimen conveniente visitar sus dependencias, siendo considerados como autoridad superior de los mismos, en lo disciplinario y en régimen interior.

En relación a la normativa dictada, podemos observar que mientras la primera intentaba regular los pasos a seguir para el control de la Hacienda Pública, no marcó plazos a los que estuvieran sujetos todos los intervinientes. La Ley Orgánica fijaba fases concretas en la censura de las cuentas, señalando siempre unos plazos tras los cuales si se había o no contestado a lo recurrido por el Tribunal se avanza a su fase siguiente, no permitiéndose de esta manera que el proceso de fiscalización de las cuentas se pudiera demorar en exceso.

La norma de 1851 tuvo su reflejo en la de los Tribunales de Cuentas Ultramarinos, concentrados en Madrid, por lo que sufrieron las dificultades lógicas debido a la distancia entre el ente controlado y el organismo revisor¹⁰.

Como conclusión podemos resumir, tal y como dijo De la Fuente (2001), la evolución en las competencias que fue adquiriendo el Tribunal de Cuentas: en una primera época¹¹, proporcionaba a las Cortes una serie de observaciones acerca del análisis de la Cuentas. Para posteriormente, en la Ley Orgánica de 1851, se insistía en que debía «*hacer observaciones y promover las reformas a que dieran lugar los abusos advertidos en la recaudación y distribución de los Fondos Público (...)*».

Referencias Bibliográficas

Aced y Bartrina, F., 1941, *Curso de Contabilidades Oficiales*, Madrid.

¹⁰ Además del aislamiento geográfico de las colonias, en esta época, cuando se pedía una autorización desde Cuba o Puerto Rico a España, ésta no tardaba en venir resuelta menos de dos o tres meses (Diego García, 2003).

¹¹ Según se recogía en el Decreto de 7 de Agosto de 1820, organizando las Contadurías Mayores de Cuentas.

De Diego García, E., 2003, *Prim, la forja de una espada*. Editorial Planeta.

De la Fuente, M. J., 2002, Rafael de Mendizábal Allende: el Tribunal de Cuentas y el Nacimiento de la Administración contemporánea. *Revista española de control externo*, Vol. 4, Nº 10, 197-201.

De la Fuente, M. J., 2001, Hacia una función consultiva del Tribunal de Cuentas de España. *Revista española de control externo*, vol.3, núm.8, 139-159.

De Vega, P., 1999, La configuración constitucional del Tribunal de Cuentas en España. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. Universidad Nacional Autónoma de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Estado de los empleados que componen la Real Hacienda de España o Guía de la Real Hacienda del año 1835, por don Narciso Ferrer y Jou, Imprenta de D. José Palacios, Madrid.

González, J., 1957, *Derecho Procesal Administrativo*, Madrid.

Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 1851, para cuya ejecución y desarrollo se dictó el Reglamento de 2 de Septiembre de 1853. Colección Legislativa de España: (continuación de la Colección de decretos). Madrid. Imprenta Nacional.

Mendizábal, R., 2000, El Tribunal de Cuentas y el Renacimiento de la Administración Contemporánea. *Instituto de Estudios Fiscales*. Madrid.

Mendizábal, R., 1965, Función y esencia del Tribunal de Cuentas, *Revista de Administración Pública*.

MENDIZÁBAL, R., 1968. *El Tribunal Supremo de la Hacienda Pública*, Revista de Administración Pública, núm. 56, 123-190.

Ordenanza de los Tribunales de Cuentas de Ultramar. Aprobada por Real Cédula de 1855. *Legislación Ultramarina*, 1867, Tomo Octavo, Imprenta de Manuel Minuesa.

Ortiz Arce, D., 1910, Estudio sobre el Tribunal de Cuentas del Reino, insertado en la *Enciclopedia Jurídica Seix*, tomo XXX.

Real Cédula y Ordenanza de 10 de noviembre de 1828 a que se refiere la precedente real orden estableciendo la planta y atribuciones del tribunal mayor de cuentas. Colección Legislativa de España: (continuación de la Colección de decretos). Madrid. Imprenta Nacional.

Reglamento para la ejecución de la Ordenanza de los Tribunales de Cuentas de Ultramar, de 30 de Abril de 1855. *Legislación Ultramarina*, 1867, Tomo Octavo, Imprenta de Manuel Minuesa.