



Origen administrativo de los expedientes de reintegro a favor de la Hacienda Pública

Miguel Pino Abad¹

Recibido: 26/07/2018 / Aceptado: 28/09/2018

Resumen. Con la entrada en vigor de la ley de Contabilidad General de 20 de febrero de 1850 se acometió una profunda reforma de la actividad controladora y fiscalizadora de la Administración pública, consignándose, entre otros múltiples aspectos, que debían ser puramente administrativos los procedimientos para el reintegro a favor de la Hacienda pública. Sólo cuando contra estos procedimientos se opusieran demandas por terceras personas, que ninguna responsabilidad tuviesen con Hacienda por obligación o gestión propia o transmitida, el incidente se debía ventilar por trámites de justicia ante los tribunales competentes. Tanto la ley orgánica del Tribunal de Cuentas de 25 de agosto de 1851, como otras normas dictadas en la segunda mitad del siglo XIX confirmaron dicho carácter administrativo de los expedientes de reintegro.

Palabras clave: Expedientes de reintegro; Hacienda; Contabilidad.

[en] Administrative origin of the refund files in favor of the Public Treasury

Abstract. With the entry into force of the General Accounting Law of February 20, 1850, a profound reform of the controlling and supervising activity of the public Administration was undertaken, consigning, among many other aspects, that the procedures for the reinstatement should be purely administrative in favor of the public treasury. Only when these lawsuits were opposed by third parties, that they had no responsibility with the Treasury for their own or transmitted obligation or management, the incident had to be dealt with by means of justice before the competent courts. Both the organic law of the Court of Auditors of August 25, 1851, and other regulations issued in the second half of the nineteenth century confirmed the administrative nature of the refund files.

Keywords: Reimbursement files; Treasury; Accounting.

[fr] Origine administrative des dossiers de restitution en faveur du Trésor public

Résumé. Avec l'entrée en vigueur de la loi comptable générale du 20 février 1850, une profonde réforme de l'activité de contrôle et de surveillance de l'administration publique a été entreprise, incluant, entre autres multiples aspects purement administratifs, les procédures de remboursement en faveur du trésor public. Ce n'était que lorsque des poursuites des tiers personnes qui n'avaient aucune responsabilité ou responsabilité de la part du Trésor étaient opposées à ces procédures, que l'incident devrait faire l'objet d'une procédure judiciaire devant les tribunaux compétents. La loi organique de

¹ Catedrático de Universidad
Área de Historia del Derecho y de las Instituciones
Facultad de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad de Córdoba
miguel.pino@uco.es

la Cour des Comptes du 25 août 1851 ainsi que d'autres règlements édictés dans la seconde moitié du XIX^e siècle ont confirmé ce caractère administratif des dossiers de remboursement.

Most clé : Dossiers de remboursement; Finance; Comptabilité.

Sumario. 1. Los antecedentes más inmediatos. 2. Los expedientes de reintegro en la ley de Contabilidad General de 20 de febrero de 1850. 3. La ley orgánica del Tribunal de Cuentas de 25 de agosto de 1851. 4. Confirmación del carácter administrativo de los expedientes de reintegro en las normas posteriores. 4.1. Reglamento de 14 de septiembre de 1853 para la ejecución de la Ley orgánica del Tribunal de Cuentas. 4.2. Decreto de 3 de diciembre de 1869. 4.3. La ley de 25 de junio de 1870. 4.4. El reglamento de 8 de noviembre de 1871. 4.5. Instrucción de 20 de mayo de 1884. 5. Bibliografía.

Cómo citar: M. Pino Abad (2019). «Origen administrativo de los expedientes de reintegro a favor de la Hacienda Pública», *Cuadernos de Historia del Derecho*, XXVI, 91-110.

1. Los antecedentes más inmediatos

Al objeto de encuadrar correctamente nuestro estudio, conviene recordar que la Constitución de 1812 estableció que para el examen de todas las cuentas de caudales públicos hubiera una Contaduría Mayor, organizada conforme a una ley especial², aunque no fue hasta 1820 cuando se dictó la primera reglamentación contemporánea para la misma, que ejercería una doble función de enjuiciamiento de las cuentas y cobro de los alcances a favor de la Hacienda³.

Pasados unos años, mediante la real cédula de 10 de noviembre de 1828⁴, se unificaron esas dos funciones en un solo órgano, que se llamó tribunal. En esta norma quedaron establecidas la planta y atribuciones del Tribunal Mayor de Cuentas, al que correspondía conocer, privativamente y con inhibición de todos los tribunales y juzgados del reino, de las causas relativas a la presentación de cuentas, cualquiera que fuese el fuero o consideración que tuviesen las personas y corporaciones obligadas a darlas. Agregaba que conocería de los delitos de infidencia, falsificación de documentos, abuso de caudales o efectos de la Hacienda, del Estado y otros que resultasen de las cuentas en los que aparecieran dolo o malversación⁵. Finalizaba la norma indicando que también era competente el flamante tribunal para proceder ejecutivamente contra todos los que como principales, herederos o fiadores resultasen

² Art. 350 de la Constitución de 1812.

³ Pedro Mirón Murciano, José Julián Hernández Borreguero, Bernabé Escobar Pérez, «La evolución normativa de los Tribunales de Cuentas españoles durante el siglo XIX», *Auditoría Pública*, LV, 2011, p. 30.

⁴ J. A. García-Trevijano Fos, «La nueva Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas», *Revista de Administración Pública*, 1953, pp. 250-253; Rafael de Mendizábal Allende, «Función y esencia del Tribunal de Cuentas», *Revista de Administración Pública*, 1965, p. 16; Servando Fernández-Victorio y Camps, «El Tribunal de Cuentas ante su futura ley orgánica», *Revista de Administración Pública*, 1978, p. 8; Rocío Román Collado, «Influencia del pensamiento liberal en el diseño de los órganos fiscalizadores de las cuentas públicas en España», *Revista Española de Control Externo*, 2000, p. 82; Javier Medina Guijarro y José Antonio Pajares Giménez, «La función de enjuiciamiento contable del Tribunal de Cuentas como su propia jurisdicción en la Historia y en la Constitución española», *Revista Española de Control Externo*, 2005, p. 40; Luis Vacas García-Alós, «La influencia de la Constitución de 1812 en el control de las cuentas públicas», *UNED, Revista de Derecho Político*, LXXXIII, 2012, p. 389.

⁵ Art. 17, apartado 2º de la Real cédula de 10 de noviembre de 1828.

deudores de la Real Hacienda en el manejo que hubiesen tenido de sus caudales o efectos, hasta conseguir la reintegración entera de cuanto le correspondiera⁶.

A pesar de la claridad con que se expresó la competencia del Tribunal de Cuentas sobre este asunto que abordamos del reintegro de caudales y efectos, lo cierto es que no fue objeto del debido cumplimiento. Quizá por ello, en la real orden de 19 de febrero de 1835, comunicada al ministro de la Guerra, se mandó que no se entorpeciera la jurisdicción de Real Hacienda en los procedimientos incoados contra cualquier persona, por privilegiada que fuese.

Ejemplos sobre el particular no faltaron, ciertamente. Como botón de muestra podemos indicar que, en una exposición del intendente subdelegado de rentas de Sevilla, se manifestó que Antonio Esquivel y José Nogués, el primero escribiente de la intervención militar y el segundo secretario de la Subinspección de Ingenieros de Andalucía, resultaron cómplices en la causa formada contra los concejales que fueron del Ayuntamiento de Utrera sobre malversación de caudales de la Real Hacienda y otros excesos. Por ello, se pidió la puesta a disposición de su Juzgado de los referidos Esquivel y Nogués, a fin de proceder contra ellos. La reina gobernadora ordenó que no se entorpecieran los procedimientos de los Juzgados de Rentas en las materias de su atribución contra los individuos del fuero militar, sino que, por el contrario, les prestasen todo auxilio, por ser amplia y sin excepción alguna la jurisdicción de la Real Hacienda contra todas las personas por privilegiadas que fuesen⁷.

2. Los expedientes de reintegro en la ley de Contabilidad General de 20 de febrero de 1850

En términos generales, podemos aseverar que no se produjeron cambios significativos hasta la promulgación de esta norma. Como se ha resaltado, con ella se acometió una profunda reforma de la actividad controladora y fiscalizadora de la Administración pública⁸. Según se estableció, constituían la Hacienda pública todas las contribuciones, rentas, fincas, valores y derechos pertenecientes al Estado, cuyos rendimientos formasen el haber del tesoro y se aplicaran al pago de sus obligaciones⁹.

Al margen de esto y en el aspecto que más nos interesa en esta sede, hemos de subrayar que en la misma ley quedó consignado que pertenecían a la Administración los procedimientos para la cobranza de créditos liquidados a favor de la Hacienda pública y que los mismos eran puramente administrativos, no pudiendo hacerse estos asuntos contenciosos, mientras no se realizase el pago o la consignación de lo liquidado en las cajas del Tesoro público¹⁰.

⁶ *Ibidem*, art. 17, apartado 3º; José María Zamora y Coronado, *Biblioteca de legislación ultramarina en forma de diccionario alfabético*, Madrid, 1844, tomo II, p. 492.

⁷ *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II, dados en su nombre por su augusta madre la reina gobernadora*, Madrid, 1836, tomo XX, pp. 69 y 70; Joaquín Rodríguez Perea, *Guía militar para uso de los Ayuntamientos: obra dedicada al Excmo. Sr. Capitán General Manuel Gutiérrez de la Concha*, Madrid, 1853, vol. 2, p. 396.

⁸ Rocío Román Collado, «El pensamiento liberal en el diseño de los órganos fiscalizadores de las cuentas públicas en España», *V Encuentro de Economía Pública*, 1998, p. 3; Joaquín del Moral Ruiz, «Evolución presupuestaria y reglamentación contable de las Haciendas locales y provinciales (1845-1911)», en *Revista de Estudios Políticos*, XCIII, 1996, p. 447.

⁹ Art. 1 de la ley de 20 de febrero de 1850.

¹⁰ *Ibidem*, art. 8.

También eran administrativos los procedimientos para el reintegro de la Hacienda pública en los casos de alcances, malversación de fondos o desfalcos, cualquiera que fuese su naturaleza. Debían seguirse por la vía de apremio mientras solo se dirigiesen contra los empleados alcanzados o sus bienes y contra los fiadores o personas responsables, ya por razón de obligaciones contraídas en las fianzas, ya por su intervención en las diligencias y aprobación de éstas o por razón de actos administrativos que hubieran ejercido como funcionarios públicos. Cuando contra estos procedimientos se opusieran demandas por terceras personas, que ninguna responsabilidad tuviesen con la Hacienda pública por obligación o gestión propia o transmitida, el incidente se debía ventilar por trámites de justicia ante los tribunales competentes¹¹.

En el referido procedimiento por apremio se aplicaba, en primer lugar, al reintegro de la Hacienda pública, la fianza que tuviese prestada el empleado responsable. Si esta fianza fuese insuficiente, se perseguía los bienes muebles e inmuebles que fueran de su propiedad. Si con ello tampoco se cubría el desfaldo y el valor efectivo de las fincas hipotecadas no hubiera llegado al que se les atribuyó en la fianza, se dirigía el apremio, en relación a la diferencia, contra los testigos de abono y los funcionarios que aprobaron la fianza. Cuando todavía quedase por cubrir parte del alcance, se dirigía el apremio contra los jefes o empleados a quienes debiese exigirse la responsabilidad subsidiaria¹².

Los procedimientos para la cobranza de créditos por alcances, cuando eran descubiertos por los jefes de los empleados, eran dispuestos por éstos, con aprobación de la autoridad superior económica de la provincia. Los empleados, sin embargo, verificado que fuese el pago o la consignación de la cantidad demandada, podían reclamar contra la providencia de sus jefes ante el Tribunal de Cuentas. La Hacienda tenía derecho al interés anual del 6% sobre el importe de los fondos distraídos, a contar desde el día en que debió realizarse hasta el momento en que se produjese el reintegro, sin perjuicio de las penas en que hubiesen incurrido los responsables¹³.

3. La ley orgánica del Tribunal de Cuentas de 25 de agosto de 1851

Con esta ley se dio nueva organización al Tribunal de Cuentas del Reino¹⁴, ejerciendo privativamente la autoridad superior para el examen, aprobación y feneamiento de las cuentas de administración, recaudación y distribución de fondos, rentas y pertenencias del Estado; así como también de las relativas al manejo de fondos provinciales y municipales, cuyos presupuestos requerían la aprobación real¹⁵.

Entre las atribuciones del Tribunal se encontraba hacer efectivos los alcances que resultasen de los fallos de calificación de las cuentas por los correspondientes

¹¹ *Idem*, art. 11.

¹² *Idem* art. 12; Lorenzo Fernández, *El contador de Hacienda pública: o sea, colección recopilada de las leyes, reales decretos y órdenes que rigen y deben conocer los empleados de las contadurías, para desempeñar bien sus obligaciones*, Valencia, 1854, p. 29; Manuel Colmeiro, *Derecho Administrativo español*, Madrid, 1850, vol. 2, p. 190.

¹³ *Idem*, arts. 14 y 15.

¹⁴ García Trevijano, «La nueva ley orgánica del Tribunal de Cuentas», p. 253; Ramón Bonell Colmenero, «El Tribunal de Cuentas», *Saberes. Revista de Estudios jurídicos, económicos y sociales*, IV, 2006, p. 3; Mirón Murciano, Hernández Borreguero, Escobar Pérez, «La evolución normativa de los Tribunales de Cuentas», p. 31.

¹⁵ Art. 1 de la ley de 25 de agosto de 1851.

medios de apremio¹⁶. La jurisdicción del Tribunal en el examen y juicio de las cuentas alcanzaba a todos los que por ellos resultasen responsables como recaudadores, liquidadores, ordenadores, interventores y pagadores o por cualquiera otra gestión en el manejo de los fondos públicos, con la excepción de los ministros¹⁷.

Los expedientes sobre cobranza de alcances y descubiertos continuaban bajo la competencia privativa del Tribunal de Cuentas, siguiéndolos ante el mismo o por sus delegados hasta su terminación y efectivo reintegro. Pero si en estos procedimientos se suscitaban tercería de dominio o de prelación de créditos, se reservaba su conocimiento a los tribunales de justicia, a quienes correspondía resolver. También tocaba a estos mismos tribunales el conocimiento de las contiendas sobre legitimidad de las escrituras de fianza, sobre la calidad de heredero de los responsables y, en general, sobre todas las cuestiones que pudieran suscitarse en los expedientes de alcances o de cuentas en que hubiese de hacerse la declaración de un derecho civil. Mientras se ventilasen estas cuestiones, el Tribunal de Cuentas suspendía el procedimiento en lo relativo a los bienes y derechos controvertidos. Por las tercerías sobre prelación de créditos no se suspendía el apremio, pero se conservaba en depósito el producto de la venta de los bienes litigiosos para su adjudicación al acreedor que fuese declarado de mejor derecho¹⁸.

Para hacer efectivos los alcances que resultasen de las cuentas, se abría expediente por parte de la Sala correspondiente del Tribunal. Dicho expediente aparecía encabezado con certificación del cargo o descubierto. Seguidamente, se delegaba sus facultades en la autoridad administrativa de quien dependiese el alcanzado, que procedía por vía de apremio contra las fianzas y bienes de éste y contra los demás que, como fiadores, testigos de abono o jefes del alcanzado, pudiesen tener responsabilidad subsidiaria. La Sala debía vigilar el curso de los expedientes y exigir que la autoridad delegada le diese información periódica de su estado, removiendo con sus providencias los obstáculos que apareciesen y cuidando que se le remitiese, en su caso, el documento donde constase el reintegro del alcance. Este documento debía expresar circunstancialmente la forma en que el reintegro se produjo. En los procedimientos de cobranza y responsabilidad de desfalcos causados por empleados y averiguados antes de la cuentas o fuera de ellas, los respectivos jefes del alcanzado estaban sujetos a la jurisdicción del Tribunal de Cuentas, con la obligación de que estuviese informado de la formación del correspondiente expediente¹⁹.

De las providencias definitivas que dictasen los jefes delegados, así en los expedientes de alcance como en los de desfalco, podían los interesados apelar ante el Tribunal, interponiendo recurso dentro de los cinco días siguientes al de la notificación. No eran apelables, en cambio, las providencias en que el delegado hubiese ejecutado preceptos concretos del Tribunal, aunque de éstos se podía suplicar dentro de los diez días, siempre que se tratase de providencias o declaraciones de responsabilidad independientes de la discusión de las cuentas o no comprendidas en éstas. Los referidos recursos solo suspendían la ejecución pendiente cuando quienes los interpusieran consignasen el importe del descubierto en el Banco de San Fernando o

¹⁶ *Ibidem*, art. 16.3.

¹⁷ *Idem*, art. 19.

¹⁸ *Idem*, art. 21; *Boletín oficial de la provincia de Orense*, nº 110 de 13 de septiembre de 1851, p. 3; Fernández, *El contador de Hacienda pública*, parte 2, pp. 50 y 51.

¹⁹ *Idem*, arts. 61 a 63.

en cualquier otro establecimiento autorizado o cuando acordase la Sala del Tribunal la suspensión por estimar segura la fianza²⁰.

Tan sólo dos meses después de la entrada en vigor de la ley, la Sala Segunda del Tribunal de Cuentas se dirigió a los gobernadores de provincia para recordarles que los expedientes de reintegro eran puramente administrativos y que los pendientes por entonces en las Subdelegaciones de Rentas y en el Tribunal mayor habían de pasar, respectivamente, a los gobernadores de provincia y a las salas del nuevo Tribunal de Cuentas. Estas autoridades eran las únicas a quienes competía la instrucción de aquellos expedientes y de los demás que se formasen en lo sucesivo con el mismo objeto²¹.

Debe quedar claro, por ende, que la jurisdicción del Tribunal de Cuentas y las facultades conferidas a los gobernadores eran administrativas, como los expedientes que instruían. Ninguna cuestión civil ni criminal podían resolver desde la entrada en vigor de la Ley, lo que conllevó que los tribunales y juzgados competentes con arreglo a Derecho, esto es, las Subdelegaciones de Rentas y las Audiencias del territorio correspondiente fuesen las que habían de conocer en primera y segunda instancia de las causas criminales sobre delitos de defraudación o malversación de caudales públicos descubiertos en el examen de las cuentas; de las demandas de tercería de dominio o preferencia de créditos y de todas las demás que sobre derechos puramente civiles ocurriesen en los expedientes de reintegro²².

De manera que la ley de 25 de agosto de 1851 confirió a los tribunales ordinarios la jurisdicción civil y criminal que hasta entonces vino ejerciendo el Mayor de Cuentas y reservó su jurisdicción administrativa al nuevo tribunal que sustituyó a éste. Encomendó al mismo y a los jefes de la Administración provincial la instrucción gubernativa de los expedientes de reintegro y reservó exclusivamente al Tribunal de Cuentas el conocimiento, en la vía contenciosa, de los recursos que pudieran entablarse contra las providencias dictadas en ellos, concentrando en una sola dependencia toda la discusión que se concedía previamente a los deudores ante las subdelegaciones.

Amén de establecerse los límites de la jurisdicción civil y criminal y de la Administración en materia de cuentas, se hizo hincapié en que era necesario instruir siempre en piezas separadas los expedientes administrativos de reintegro, las causas criminales sobre malversación o desfalco de caudales públicos y las demandas civiles sobre tercerías de dominio o preferencia de créditos. Esa escisión debía acometerse incluso en los expedientes ya formados cuando en un principio no se hubiese hecho.

²⁰ *Idem*, arts. 64 a 66. Dicho artículo 64 no siempre se aplicó. En este sentido, podemos traer a colación la Real orden de 15 de julio de 1861 donde se indicaba que, con motivo del entorpecimiento que se había apreciado en el curso de los expedientes de reintegro, se estimó que era conveniente relevar a los Gobernadores provinciales de la delegación de las facultades del Tribunal de Cuentas. Conforme a los dictámenes emitidos por dos ministros togados y el fiscal de dicho Tribunal, se acordó que delegase sus facultades en los administradores de Hacienda pública de las provincias para que directamente entendiesen estos funcionarios en todos los expedientes de reintegro por descubiertos, alcances y desfalcos, exceptuando aquellos casos en que a los mismos pudiese resultar responsabilidad, ya que entonces sí se mantendría la delegación a los gobernadores; *Boletín oficial de la provincia de Palencia*, LXXXV, 17 de julio de 1861, p. 4; *Boletín oficial de Zamora*, 86, 19 de julio de 1861, p. 2; *Boletín oficial de la provincia de Santander*, CI, 26 de agosto de 1861, p. 2; *Boletín oficial de la provincia de Cáceres*, CXXIV, 16 de octubre de 1861, p. 1.

²¹ *Idem*, art. 70.

²² *Idem*, art. 71.

Se impuso, por último, a los jefes instructores de los procedimientos para la cobranza de alcances descubiertos la obligación de dar parte al Tribunal de Cuentas de la formación del expediente de reintegro. Los objetivos que se perseguían con esta medida parecen bastante lógicos: se trataba de que el Tribunal ejerciese la vigilancia que la ley le encargaba sobre la dirección de aquellos expedientes, la uniformidad de su tramitación y, lo más importante, el pronto reintegro de la Hacienda²³.

Así, pues, la acción judicial y la administrativa no se mezclaban, ni impedía una el curso de la otra. En este sentido, podía el Juzgado a quien se pasó el tanto de culpa declarar que el empleado no había cometido delito alguno, pero ello no era óbice para no exigirle responsabilidad administrativa, porque ésta podía derivarse de una acción u omisión, aunque no fuese calificable como delictiva²⁴.

4. Confirmación del carácter administrativo de los expedientes de reintegro en las normas posteriores

4.1. Reglamento de 14 de septiembre de 1853 para la ejecución de la Ley orgánica del Tribunal de Cuentas

Ya hemos adelantado que para la cobranza de los alcances que resultasen de las cuentas examinadas por el Tribunal de Cuentas, se formaban los correspondientes expedientes en las mismas Salas que hubiesen conocido del examen y juicio de las producidas por los empleados responsables de su presentación. La certificación del alcance, que resultase de las cuentas, se ponía por cabeza del expediente que había de instruirse para hacer efectivo su cobro. La Sala acordaba la orden oportuna para que la autoridad administrativa, a quien se delegaba sus facultades, instruyese el expediente por la vía de apremio. Esta orden, acompañada de una certificación del alcance, se comunicaba por la Secretaría del Tribunal al gobernador de la provincia o a la autoridad de la Administración civil o militar delegada²⁵.

Las autoridades o agentes de la Administración civil y militar, que conociesen del expediente de reintegro por delegación del Tribunal²⁶ o en virtud de su propia jurisdicción, debían requerir a los alcanzados o a quienes tuviesen obligación o los representasen legalmente, al pago de la cantidad total que se adeudase a la Hacienda²⁷. Cuando dicho pago no se verificase en virtud de requerimiento, la autoridad

²³ *Idem*, art. 63; *Boletín de Segovia*, n° 134 de 7 de noviembre de 1851, pp. 2 y 3.

²⁴ *Idem*, art. 20.

²⁵ Arts. 96 y 97 del Reglamento de 14 de septiembre de 1853, *Boletín oficial del Ministerio de Hacienda. Segundo semestre de 1853*, tomo VIII, p. 274; *Boletín oficial de Zamora*, 118 de 3 de octubre de 1853, p. 4; *Boletín oficial de la provincia de Orense*, 123 de 13 de octubre de 1853, p. 8; *Colección legislativa de España (continuación de la colección de Decretos). Tercer cuatrimestre de 1853*, Madrid, 1854, tomo LX, p. 23.

²⁶ Ese fue el caso de José Meana de la Granda, administrador de Hacienda pública de la provincia de Logroño, quien actuó por delegación del Tribunal de Cuentas como instructor del expediente de reintegro contra Cayetano Ruiz Gil, inspector primero en funciones de administrador principal de bienes nacionales que fue de dicha provincia, por el alcance que le resultó en las cuentas de caudales de bienes nacionales desde el 12 de abril al 31 de diciembre de 1848 y que ascendía a 8675 escudos 754 milésimas; *Boletín oficial de la provincia de Logroño*, 157 de 31 de diciembre de 1866.

²⁷ Así lo hizo, por ejemplo, Benardino María González, jefe honorario de Administración y Administrador principal de Hacienda pública de la provincia de Oviedo, que requirió hasta en tres ocasiones a Diego García Rovés, administrador subalterno de aduanas y rentas estancadas que fue de Santoña para que en el término de nueve días, contados desde la publicación del anuncio, compareciera en dicha Administración para satisfacer el impor-

administrativa disponía que se uniese al expediente la escritura o carta de pago de la fianza del responsable, para la satisfacción del alcance, en la parte que fuese necesario, los bienes o valores obligados con la misma. Si el valor total de la fianza no bastase para cubrir el importe del alcance, con los intereses del 6% y las costas, se embargaban los bienes muebles y después los inmuebles del responsable, que fuesen necesarios para asegurar el reintegro de la cantidad total reclamada. Cuando la fianza del responsable consistiese en fincas, se procedía por la vía de apremio a la venta de los bienes hipotecados, hasta realizar con su precio la cantidad necesaria para el reintegro del fisco y pago de las costas. Si los bienes no pudieran venderse por falta de comprador, se adjudicaban a la Hacienda por las dos terceras partes de su tasación. En el supuesto de que la autoridad o agente administrativo encargado de la instrucción del expediente de reintegro no pudiese practicar por sí mismo las diligencias necesarias para la venta o adjudicación de los bienes de la fianza, lo debía poner en conocimiento del gobernador o jefe respectivo de la provincia donde se hallasen los bienes, para que se nombrase un comisionado especial que procediera a la venta o adjudicación. Una vez realizada la venta de las fincas hipotecadas, se hacía entrega de su importe en la Tesorería de provincia o Depositaria del partido al que correspondía el pueblo de la ejecución. En el caso de que se produjese el reintegro, adjudicando al Estado las fincas de la fianza, se pasaba un testimonio con los linderos a la Administración principal de la Hacienda pública, para que se incautase de ellas a nombre del fisco.

Una vez verificada la entrega o incautación, la Oficina respectiva expedía carta de pago de la cantidad recibida o certificación de las fincas adjudicadas a la Hacienda. Dicha carta o certificación se unían al expediente de reintegro, el cual se daba por terminado siempre que se hubiese satisfecho la cantidad total reclamada a nombre de la Hacienda, con las costas.

Cuando el reintegro del alcance no se hubiese producido por completo con la aplicación real y efectiva del importe la fianza, se dirigía el apremio contra los bienes o herencia del alcanzado. A falta de éstos, continuaba el procedimiento contra las personas y bienes de los testigos abonadores, alcaldes o jueces que aprobaron la información del abono, peritos tasadores, autoridades y asesores que aprobaron la fianza, jefes del alcanzado y demás personas que debían responder subsidiariamente²⁸. Terminado el expediente o verificado el reintegro se remitía al Tribunal de Cuentas la carta de pago del alcance²⁹.

Las autoridades o agentes de la Administración civil y militar, encargados de la instrucción de los expedientes de reintegro, debían dar cuenta cada quince días o

te del alcance de 12.387 escudos, con 178 milésimas que le resultó en el desempeño de su destino, advirtiéndole que, si ello no lo hiciese, se seguiría en adelante con las actuaciones correspondientes. *Boletín Oficial de la provincia de Oviedo*, 101 de 27 de junio de 1866.

²⁸ Como ejemplo de responsabilidad subsidiaria podemos referirnos al expediente de reintegro incoado en la Administración principal de la Hacienda pública de la provincia de Zamora contra Isidro Morata, herederos de Antonio Villaralbo y Frias y los de Alejandro Revenga, comisionado principal de ventas de bienes nacionales, intendente y contador de esta provincia en 1836 por las cantidades de cuatro mil cuatrocientos veintitrés reales con sesenta y dos céntimos, mil ciento cincuenta y nueve y mil ciento cincuenta y nueve con ocho en que respectivamente resultaron alcanzados, según constaban por los antecedentes que obraban en el expediente. *Boletín Oficial de Zamora*, 77 de 27 de junio de 1862, p. 3.

²⁹ Arts. 105 a 117 del Reglamento de 14 de septiembre de 1853, *Boletín oficial de Zamora*, 118 de 3 de octubre de 1853, p. 5; *Boletín oficial de la provincia de Orense*, 126 de 20 de octubre de 1853, p. 6; *Colección legislativa*, tomo LX, pp. 25-27.

períodos más cortos, si así lo acordase la Sala respectiva, del estado de los procedimientos pendientes ante ellos. El primer día de cada quincena se hacía por el ministro letrado un alarde de los expedientes que pendiesen en las provincias y otro de los que se hallasen en curso ante la Sala. En su vista, dictaba las órdenes oportunas para la rápida ejecución de las providencias que se hallasen retrasadas. Si pese a esto no se llevaran a efecto, daba información a la Sala para que acordase la providencia necesaria.

En el supuesto de que los contadores o cualquier otro funcionario que interviniese en el examen y juicio de las cuentas descubrieran en ellas indicios de la existencia de algún delito, debía informar al ministro jefe de la sección y éste a la Sala respectiva, con remisión de los documentos originales que produjeran las sospechas, dejando copia literal de ellos en las cuentas a que pertenecían. La Sala pasaba estos antecedentes al fiscal para que pidiese, si lo estimaba necesario, la remisión del tanto de culpa al Tribunal competente, por conducto del Ministerio de Hacienda. Contra la decisión de la Sala sobre este aspecto no cabía ningún recurso contencioso, pero si el Fiscal había pedido la remisión del tanto de culpa y se desestimaba esta pretensión, lo ponía en conocimiento del Ministerio de Hacienda para que adoptase la resolución conveniente de acuerdo con el Ministerio de Gracia y Justicia, a quien correspondía ejercer la acción pública, siempre que se hubiesen infringido las leyes penales. Cuando los delitos fueran descubiertos por las autoridades o agentes administrativos, encargados de la formación de un expediente de reintegro, pasaban el tanto de culpa a la autoridad competente, dando cuenta de haberlo hecho a la Sala del Tribunal, bajo cuya dirección se instruía el procedimiento de apremio³⁰.

Contra las providencias dictadas por las Salas del Tribunal en los expedientes de reintegro cabía recurso de súplica, al igual que contra las providencias que versasen sobre declaración de responsabilidades principales o subsidiarias independientes de las cuentas o sobre cancelación de fianzas. Dicho recurso se interponía por escrito ante la Sala que dictó la providencia. Presentado en tiempo y forma, se admitía sin más trámites cuando procediese ante la otra Sala del Tribunal, notificándose este auto a las partes para que comparecieran ante ella en el término que se les señalase³¹.

Por su parte, procedía interponer recurso de apelación contra providencias dictadas en los expedientes de reintegro por las autoridades o agentes administrativos encargados de su instrucción en virtud de jurisdicción propia o por delegación del Tribunal, como también en aquellas en que los mismos funcionarios declarasen alguna responsabilidad principal o subsidiaria independiente de las cuentas. Tal recurso se interponía por escrito ante la autoridad o agente administrativo.

En el caso de que no admitiese la apelación o se negase a fallar sobre las pretensiones de los responsables, podían éstos acudir en queja al Tribunal de Cuentas. Este recurso se presentaba por escrito ante la autoridad administrativa, cuya providencia hubiese dado lugar a la queja, para su remisión a la Sala correspondiente del Tribunal de Cuentas, sin suspender los procedimientos, manifestando, al mismo tiempo, las razones que hubiese tenido para no admitir la apelación o negarse a fallar sobre las pretensiones de los interesados.

³⁰ *Idem*, arts. 132 a 137; *Colección legislativa*, tomo LX, pp. 30 y 31; *Boletín oficial de Zamora*, 119 de 5 de octubre de 1853, p. 2.

³¹ *Idem*, arts. 155 a 158; *Colección legislativa*, tomo LX, p. 35; *Boletín oficial de Zamora*, 119 de 5 de octubre de 1853, p. 4.

Este informe y la queja se comunicaban al fiscal y oído su dictamen, confirmaba la Sala la providencia que motivó el recurso o, por el contrario, declaraba admitida la apelación interpuesta ante el inferior. En el primer caso, devolvía las actuaciones, formadas en virtud del recurso de queja, a la autoridad administrativa que instruyó el expediente de reintegro. En el segundo, las retenía en su poder y ordenaba a la autoridad mandar copia del expediente al Tribunal, emplazando al apelante para que compareciera a mejorar su apelación en el término de quince días para la Península, veinte para las Islas Baleares y treinta para Canarias, contados desde el día en que se notificó el emplazamiento.

La copia del expediente de reintegro debía sacarse con citación del apelante para la defensa de sus derechos. Si la queja se fundó en la negativa del inferior a fallar sobre las pretensiones de los interesados y la Sala estimó el recurso, devolvía las actuaciones al inferior, dando orden para que fallase sobre lo principal³².

En el término que se señalase, debía comparecer el apelante por sí o por medio de apoderado con poder en forma ante la Sala respectiva del Tribunal de Cuentas, pidiendo que se le pusieran de manifiesto los autos para mejorar el recurso y designar el domicilio de la persona con quien debían entenderse las actuaciones sucesivas. Si dejaba transcurrir el término sin hacerlo, se declaraba desierta la apelación y consentida la providencia.

Desde el primer día en que se daba cuenta del recurso a la Sala podía ésta acordar, a instancia del fiscal, la ejecución de la providencia apelada, si no se hubiese proveído en la instancia anterior. Por el contrario, a petición del apelante, podía también suspender en todo o en parte la ejecución de la misma providencia decretada por el inferior.

Para presentar el escrito de mejora se concedía al apelante un término que no podía exceder de ocho días. Si fueran dos o más los apelantes y diferentes sus apoderados, se podía ampliar el término al de doce días comunes a los mismos. Con el escrito de mejora, debían presentar los apelantes los documentos en que fundaban su defensa, acompañando la lista de testigos de quienes pensaban valerse, con expresión de sus circunstancias para que, acerca de ellas, pudiese decir la parte contraria cuanto conviniese a sus intereses.

En el escrito de contestación, manifestaba el fiscal su parecer sobre los documentos presentados, la procedencia y pertenencia de las pruebas articuladas por la parte apelante y la calidad de los testigos. La Sala acordaba el recibimiento de prueba cuando procediera y señalaba para que se practicaran las alegadas en término suficiente, que no excedía de treinta días en la Península, ni de cuarenta y cinco para las Islas adyacentes. Dentro de las veinticuatro horas siguientes al de la notificación de la providencia de recibimiento a prueba o, como máximo, a los seis días, autorizaba la Secretaría de la Sala el despacho correspondiente, dirigido a la autoridad a quien correspondía la práctica de las diligencias de prueba, para pasarlo seguidamente a la Secretaría general del Tribunal.

Ésta entregaba a la parte a quien interesase el despacho para practicar la prueba, con oficio de remisión para el Gobernador o autoridad de la provincia o partido donde aquella tenía que verificarse. Cuando las partes presentaban documentos que

³² *Idem*, arts. 159 a 163; *Colección legislativa*, tomo LX, pp. 35 y 36; *Boletín oficial de Zamora*, 119 de 5 de octubre de 1853, p. 4.

habían de ser cotejados y compulsados en el término de prueba se unían los originales, quedando copia íntegra y literal en el rollo de la Sala.

La prueba testifical y demás que pudieran corresponder se practicaban ante la autoridad delegada por la Sala y eran autorizadas por el secretario de Gobierno o por otro empleado que designase al efecto, consignando en las diligencias este nombramiento.

Antes de transcurrir el término de prueba o cuatro días después del que se hubiese concedido para la Península y ocho y quince respectivamente para las Islas Baleares y Canarias, se presentaban las practicadas por cada parte, mandándose unir a los autos. Pasados esos términos, se declaraban los autos conclusos.

En la misma providencia donde se realizaba esta declaración, se mandaba que pasasen al ministro letrado que había de hacer de ponente. Devueltos por éste, señalaba la Sala día para la vista con citación de las partes. El ministro ponente fijaba los puntos de hecho y de derecho que habían de ser objeto de deliberación de la Sala y proponía la providencia que, en su opinión, debía adoptarse. La Sala acordaba la sentencia definitiva que creía justa o bien la práctica de las diligencias que considerase precisas para la decisión final de los autos.

Dentro de los doce días siguientes al de la vista, confirmaba o revocaba la Sala en todo o en parte la providencia apelada. El secretario de la Sala remitía a la autoridad o agente administrativo, que instruyó el expediente de reintegro, certificación de la resolución final en segunda instancia, dentro de un término que no podía pasar de ocho días desde que se publicó en la Sala. La autoridad inferior, una vez recibida la certificación, la mandaba unir al expediente y acordaba su cumplimiento en todas sus partes³³.

4.2. Decreto de 3 de diciembre de 1869

Todo lo que llevamos dicho fue confirmado en el decreto de 3 de diciembre de 1869, por el que se aprobaba la «Instrucción relativa al modo de proceder para hacer efectivos los débitos a favor de la Hacienda pública»³⁴. Concretamente, estableció que «los procedimientos para la cobranza de débitos derivados de alcances, malversación de fondos o desfalcos de cualquier naturaleza que resultasen contra los empleados, depositarios, cajeros, liquidadores, comisionados y sus fiadores, a que se refiere el artículo 3º de la instrucción³⁵, serían acordados por los jefes respectivos, salvo la intervención y atribuciones del Tribunal de Cuentas con arreglo a la Ley orgánica del mismo y sin perjuicio de la responsabilidad criminal a que pudiese haber lugar, de la que conocerían los tribunales competentes. Dichos

³³ *Idem*, arts. 164 a 185; *Colección legislativa*, tomo LX, pp. 37-40; *Boletín oficial de Zamora*, 119 de 5 de octubre de 1853, p. 5.

³⁴ F. J. Sanz Larruga, «La vía administrativa de apremio: una potestad administrativa en expansión», *Revista de Administración Pública*, CXVII, 1988, p. 377.

³⁵ Art. 3 de la instrucción de 3 de diciembre de 1869 relativa al modo de proceder para hacer efectivos los débitos a favor de la Hacienda Pública: «Son segundos contribuyentes los que resulten deudores al Tesoro público por haber tenido a su cargo la cobranza o administración de las contribuciones y de cualesquiera fondos pertenecientes al Estado, o cuya recaudación se verifique por cuenta del mismo, los empleados, depositarios, cajeros, liquidadores y comisionados del Tesoro que resulten alcanzados y los fiadores o personas responsables, ya por razón de las obligaciones contraídas en las fianzas, ya por su intervención oficial en las diligencias y aprobación de éstas o ya por razón de actos administrativos que hubiesen ejercido como funcionarios públicos».

procedimientos tendrían por objeto el inmediato reintegro de las sumas en que consistía el alcance o descubierto»³⁶.

Por su parte, los procedimientos contra los responsables subsidiarios por su intervención oficial o de cualquier otro carácter en los expedientes de fianza y en la aprobación de ésta o por razón de otros actos administrativos que hubiesen ejercido como funcionarios públicos y por los cuales fueran responsables con arreglo a la ley, se acordaba por el tribunal, autoridad o jefe que hubiese incoado el procedimiento contra el deudor principal, consignando los fundamentos de hecho y de derecho en que se apoyase la declaración de responsabilidad subsidiaria³⁷.

Una vez comprobado el alcance o descubierto o declarada la responsabilidad subsidiaria, se hacía al deudor el requerimiento de pago en los términos establecidos en la propia instrucción³⁸ y pasado el plazo sin realizar el pago, se procedía contra el metálico, efectos públicos, bienes inmuebles dados en fianza y los demás que poseía³⁹.

Cuando los deudores principales y los responsables subsidiarios no tuviesen hipotecados previa y especialmente bienes a la seguridad del débito, se procedía, en primer término, contra los bienes muebles y, en segundo, contra los inmuebles en la forma establecida⁴⁰.

4.3. La ley de 25 de junio de 1870

En esta ley se definió al Tribunal de Cuentas como la autoridad a quien competía el conocimiento y resolución final de las cuentas del Estado, la revisión del examen que de las cuentas sometidas a su calificación hubiesen hecho la Dirección General de Contabilidad pública y la sección que en el Ministerio de la Gobernación tuviese a su cargo la contabilidad provincial y municipal; el conocimiento de los expedientes de reintegro a la Hacienda por alcances o malversaciones de fondos públicos descubiertos fuera del examen de las cuentas; la declaración de la absolución de responsabilidad y cancelación de sus obligaciones a favor de las que tuviesen fianzas prestadas para el manejo de caudales pertenecientes al Estado o a los fondos provinciales y municipales y el conocimiento de los recursos de apelación que de los fallos de las Diputaciones provinciales interpusieran los depositarios de Ayuntamientos y los administradores de fondos de beneficencia que resultasen alcanzados en sus cuentas respectivas⁴¹.

La jurisdicción del Tribunal de Cuentas alcanzaba, con derogación de otro fuero, a todos los que por su empleo o comisión temporal y especial administrasen,

³⁶ *Ibidem*, art. 74; Manuel Artigas, *El enjuiciamiento de cuentas. Disposiciones del Tribunal de Cuentas del Reino, intervención general del Estado de la Península, de la Dirección General de Hacienda del Ministerio de Ultramar y legislación pertinente a Filipinas*, Manila, 1894.

³⁷ *Idem*, art. 75.

³⁸ Así se recogía en el art. 53: «Para entablar el procedimiento, serán los recaudadores requeridos al pago por la Administración, señalándoles para ejecutarle un plazo que nunca excederá de tres días. El requerimiento se hará por medio de comunicación duplicada que entregará al deudor cualquier oficial de la Administración comisionado al efecto por el jefe de ésta».

³⁹ *Idem*, art. 76.

⁴⁰ *Idem*, art. 77; Andrés Blas, *Leyes electoral, municipal y provincial de 20 de agosto de 1870, anotadas y concordadas con arreglo a las reformas introducidas en las mismas por la Ley de 16 de diciembre de 1876 y disposiciones complementarias de dichas leyes*, Madrid, 1877, pp. 405 y 406.

⁴¹ Arts. 1 y 16 de la ley de 25 de junio de 1870.

recaudasen o custodiasen efectos, caudales o pertenencias del Estado; a los ordenadores, interventores y pagadores y a los herederos y causahabientes de ellos. El conocimiento de los delitos de falsificación, malversación y otros que pudiesen cometer los empleados en el manejo de fondos públicos correspondía a los tribunales competentes, a quien el de Cuentas había de remitir el tanto de culpa que apareciese cuando en las cuentas o expedientes de alcances hallase indicios de aquellos delitos, sin perjuicio de los procedimientos que correspondían administrativamente para el reintegro de los descubiertos.

Si en estos procedimientos se suscitaban tercerías de dominio o de prelación de créditos, se reservaba su conocimiento a los tribunales de justicia correspondientes. También tocaba a éstos el conocimiento de las contiendas sobre la legitimidad de las escrituras de fianza; la extensión de las obligaciones generales contraídas por los fiadores, además de la hipotecaria; la calidad de heredero de los responsables y, en general, todas las cuestiones que pudiesen suscitarse en los expedientes de alcances o de cuentas en que hubiese de hacerse la declaración de un derecho civil⁴².

Como el Tribunal de Cuentas ostentaba la categoría de supremo, no se daba recurso alguno contra sus ejecutorias, salvo las facultades que tenían las Cortes por la ley de administración y contabilidad de la Hacienda⁴³.

Por su parte, la ley confirió a los Ayuntamientos la facultad de emplear el procedimiento administrativo de apremio para realizar la cobranza de los ingresos municipales autorizados en los presupuestos. Esto no sólo era aplicable a los impuestos y arbitrios, sino también a los reintegros por alcances, malversación de fondos o desfalcos, cualquiera que fuese su naturaleza, puesto que, además de la prescripción mencionada, existió la que hacía extensivas a la Hacienda municipal las contenidas en la ley de Administración y Contabilidad del Tesoro público.

Así, pues, los procedimientos para la cobranza de las rentas, impuestos y arbitrios y de los demás productos y créditos liquidados a favor de la Hacienda municipal eran puramente administrativos y se seguían por la vía de apremio, sin que los tribunales ordinarios pudiesen admitir demanda alguna, al menos que se justificase que se había agotado la vía gubernativa, reservándose el conocimiento del asunto a la jurisdicción ordinaria. Tales procedimientos se ejecutaban por los agentes de los Ayuntamientos en la misma forma establecida para la Administración general, teniendo para ello idéntica fuerza ejecutiva que las sentencias judiciales las certificaciones que se expedían por los jefes e interventores de los ramos respectivos, sin que pudiese obtener la suspensión inmediata del apremio y sin que tales asuntos se transformasen en contenciosos, mientras no se realizase el pago o la consignación de lo liquidado en las cajas municipales⁴⁴.

De la misma manera, los procedimientos para el reintegro a la Hacienda municipal en los casos de alcances, malversación de fondos o desfalcos, cualquiera que fuese su naturaleza eran también administrativos y se seguían por la vía de apremio mientras solo se dirigiesen contra los alcanzados o sus bienes y contra los fiadores o personas responsables, ya por razón de obligaciones contraídas en las fianzas, ya por su intervención oficial en las diligencias y aprobación de éstas o por razón de actos

⁴² *Ibidem*, arts. 19 a 21.

⁴³ *Idem*, art. 2; Francisco Lastres, *Procedimientos civiles y criminales con arreglo a las novísimas Leyes de Enjuiciamiento Civil, Criminal y demás disposiciones vigentes*, Madrid, 1884, parte primera, pp. 39 y 40.

⁴⁴ *Idem*, art. 9.

administrativos que como funcionarios públicos hubiesen realizado, sin que obstase, para la continuación de los procedimientos en dicha vía, la jurisdicción de los tribunales competentes para conocer y fallar sobre las causas criminales que por los delitos que resultasen cometidos se formasen, de cuya decisión debía darse conocimiento a los Ayuntamientos, a los que pertenecían los alcanzados o malversadores⁴⁵.

No obstante, cuando contra los procedimientos administrativos incoados para el reintegro se opusiesen demandas por terceras personas que ninguna responsabilidad tuviesen con la Hacienda municipal por obligación o gestión propia o transmitida, el incidente se ventilaba por trámites de justicia ante los tribunales competentes⁴⁶.

Cuando llegase el caso de usar estas atribuciones, se aplicaba al reintegro la fianza prestada por el responsable, persiguiéndose, caso de ser insuficiente, los demás bienes muebles o inmuebles propios del mismo y, si aun así no resultaba cubierto el desfaldo y el valor efectivo de lo hipotecado no alcanzaba al que se le atribuyó en la fianza, se procedía por la diferencia contra los testigos de abono y los que hubiesen aprobado aquélla. En último caso, se actuaba contra los empleados, funcionarios y agentes que resultase haber incurrido por ello en responsabilidad⁴⁷.

Respecto al deslinde entre las atribuciones de los tribunales ordinarios y las del Tribunal de Cuentas en lo relativo a las fianzas, diremos que correspondía al Tribunal de Cuentas declarar la absolución de responsabilidad y cancelación de sus obligaciones a favor de quienes tuviesen fianzas presentadas para el manejo de caudales pertenecientes al Estado o a los fondos provinciales y municipales. Su jurisdicción era especial y privativa en los asuntos de su competencia, con derogación de todo fuero para los que administrasen, recaudasen o custodiasen efectos, caudales y pertenencias del Estado⁴⁸. Conforme a ello, los tribunales ordinarios no podían intervenir ni conocer en los incidentes relacionados con las fianzas.

Si en los procedimientos sobre cobranzas de alcances y descubiertos se suscitaban tercerías de dominio o prelación de créditos, se reservaba su conocimiento a los tribunales de justicia. También tocaba a estos mismos tribunales el conocimiento de las contiendas sobre la legitimidad de las escrituras de fianza; la extensión de las obligaciones generales contraídas por los fiadores, además de la hipotecaria; la calidad de heredero de los responsables y, en general, sobre todas las cuestiones que pudieran suscitarse en los expedientes de alcances o de cuentas en que hubiese de hacerse la declaración de un derecho civil.

Mientras se ventilasen las tercerías de dominio o las cuestiones de derecho civil, el Tribunal de Cuentas suspendía su procedimiento sólo en lo relativo a los bienes y derechos controvertidos. En cambio, por las tercerías sobre prelación de créditos no se suspendía el apremio, pero se conservaba en depósito el producto en venta de los bienes litigiosos para su adjudicación al acreedor que se fuese declarado con mejor derecho⁴⁹.

En lo atinente a la cancelación de las fianzas que tuvieran prestadas los empleados, que era atribución privativa del Tribunal de Cuentas, determinaba la ley que «si en estos expedientes se promovieran cuestiones de derecho civil, ya por la anti-

⁴⁵ *Idem*, art. 10.

⁴⁶ *Idem*, art. 11; Leandro de Saralegui y Medina, *Nociones generales de contabilidad de la Hacienda pública*, Ferrol, 1886, p. 40.

⁴⁷ *Idem*, art. 12.

⁴⁸ *Idem*, art. 19.

⁴⁹ *Idem*, art. 21.

güedad y prescripción de las fianzas, ya por la extensión y efectos de los contratos de afianzamiento u otro motivo análogo, se suspenderá su curso y se remitirá a los tribunales de justicia competentes, señalando a los interesados un término dentro del cual acrediten haber deducido sus demandas. Con la presentación de la ejecutoria que recayere acordará la Sala del Tribunal de Cuentas lo que definitivamente corresponda»⁵⁰.

En definitiva, los incidentes cuyo conocimiento correspondía a los tribunales ordinarios en el orden civil eran las tercerías de dominio o excepciones de mejor derecho interpuestas por personas no obligadas directamente con la Hacienda por obligación o gestión propia y, en términos generales, todas aquellas cuestiones que se suscitasen y exigiesen la declaración previa de un derecho civil⁵¹.

4.4. El reglamento de 8 de noviembre de 1871

En él se fijaron las dos maneras por las que podían incoarse los expedientes de reintegro: bien por certificación del fallo dictado en juicio de cuentas o bien por declaración de alcance descubierto fuera de ellas.

Con carácter general, los expedientes de reintegros, desfalcos y alcances se extendían en papel de oficio, encabezados con las comunicaciones en que los diversos agentes de la Administración daban noticia del descubrimiento de aquéllos⁵².

Por su parte, cuando se trataba de alcances, desfalcos o descubiertos observados fuera del examen de las cuentas y puestos en conocimiento de la Dirección por los respectivos jefes del alcanzado, se daban a éstos las instrucciones necesarias acerca del procedimiento que debían seguir en el curso de los expedientes respectivos y se cuidaba de que dentro de períodos que no excedían de quince días, diesen noticia a la Dirección del estado en que aquéllos se encontraban⁵³.

En primer lugar, se liquidaba el importe del alcance, expresando la clase de valores o efectos en que se hubiese observado, valorando éstos y extendiendo acta en que se consignaban todas las circunstancias del descubrimiento y de los hechos de arqueos, repasos, recuentos, etc. que tuviesen lugar. A estos actos concurrían siempre los sospechosos de responsabilidad o personas designadas por ellos, previa citación personal o por cédula, si no fuesen hallados.

Después, se formulaban los cargos que resultasen y se oían los descargos del presunto responsable, por un término que no podía exceder de doce días. A renglón seguido, se unían los documentos y justificaciones que presentasen, junto con los datos y antecedentes que el jefe instructor de los expedientes considerase útiles, para su remisión a la Dirección⁵⁴.

Recibidos en ésta, se unían al de su referencia, que ya debía estar abierto en virtud del aviso dado por el jefe instructor. Seguidamente, el Negociado, en vista de los méritos que ofrecían las actuaciones, consignaba, ante todo, si éstas eran o no procedentes y bastantes. En caso afirmativo, proponía la providencia que debía

⁵⁰ *Idem*, art. 72.

⁵¹ Guillermo Núñez y Pinilla, *Manual del opositor a las plazas de contador y oficiales auxiliares del Tribunal de Cuentas del Reino*, Madrid, 1892, p. 348.

⁵² Art. 65 del Reglamento de 8 de noviembre de 1871.

⁵³ *Ibidem*, art. 66.

⁵⁴ *Idem*, art. 67.

dictarse. En ella debía especificarse los extremos siguientes: si existía o no desfalco, falta o descubierto; su cuantía líquida; si devengaba o no intereses y, de ser así, desde qué fecha; quien o quienes eran los responsables al reintegro, designándolos por sus nombres o empleos y el mandato de requerimiento de pago, con apercibimiento de que, no verificándolo en el término legal, se procedería de apremio contra sus fincas o bienes⁵⁵.

Una vez dictado el fallo, que tenía que estar motivado y fundado, se sacaba copia certificada para encabezar el expediente de reintegro y se notificaba a los interesados con lectura y entrega de copia íntegra de la providencia, quienes firmaban la diligencia de notificación, que se hacía por conducto de los jefes instructores de los expedientes⁵⁶.

Si dentro de los cinco días siguientes al de la notificación de la providencia, los interesados interponían recurso de apelación ante la Sala correspondiente del Tribunal, por conducto de los mismos jefes que les hicieron la notificación, éstos debían remitir las instancias a la Dirección general por el correo del mismo día en que las recibían.

El recurso de apelación no era admitido si no se realizaba el pago del alcance o se depositaba su importe en las cajas del Tesoro, a no ser que la Dirección considerase suficientemente garantizado el resultado del juicio con la fianza prestada.

Si transcurría el plazo de cinco días, sin que se interpusiera el recurso de apelación, los respectivos jefes de provincia lo comunicaban inmediatamente a la Dirección general⁵⁷.

El apremio comenzaba inmediatamente después de que se notificase el fallo o providencia de la Dirección general disponiendo el reintegro, siempre que el descubierto fuese observado fuera de las cuentas y luego que el Tribunal comunicase la sentencia que lo ordenaba.

En cambio, cuando se trataba de expedientes de reintegro incoados por certificación del fallo dictado en juicio de cuentas, mandaba la Sala que se pasase al ministro letrado certificación íntegra del mismo para proceder al reintegro. Tal ministro daba cuenta a la Sala y ésta lo mandaba comunicar a la Intervención general de la Administración del Estado, la cual, por sí o sus delegados, requería de pago a los responsables. No verificándose éste, procedía por la vía de apremio, ajustándose al orden gradual de responsabilidad establecido en las leyes de Contabilidad y orgánica del Tribunal de Cuentas⁵⁸.

Cuando se trataba de alcances, desfalcos o malversaciones observados fuera del examen de las cuentas, el Tribunal de Cuentas, en el dictamen emitido el 1 de diciembre de 1880 respecto a un expediente remitido por el ministro de Hacienda,

⁵⁵ *Idem*, art. 68.

⁵⁶ *Idem*, art. 70.

⁵⁷ *Idem*, art. 71.

⁵⁸ *Idem*, art. 73. Concretamente, el artículo 12 de la Ley de Contabilidad decía que «en el procedimiento de apremio se aplicará ante todas las cosas al reintegro de la Hacienda pública la fianza que tuviere prestada el empleado responsable. Si esta fianza fuese insuficiente se perseguirán en seguida los bienes muebles e inmuebles de la pertenencia del mismo. Si éstos no alcanzan a cubrir el desfalco y el valor efectivo de las fincas hipotecadas no hubiese llegado al que se le atribuyó en la fianza, se dirigirá el apremio, sólo por la diferencia que resulte entre ambos valores, contra los testigos de abono y los funcionarios aprobantes de la fianza, no persiguiéndose a éstos hasta después que se hayan agotado los medios de reintegro contra aquéllos. Cuando todavía quedase por cubrir el alcance en todo o en parte después de las gestiones precedentes, se dirigirá el apremio contra los jefes o empleados a quienes con arreglo a las instrucciones de cada ramo deba exigirse la responsabilidad subsidiaria».

estableció que si se trataba del pago indebido de alguna cantidad, procedía la instrucción del expediente gubernativo para perseguir el reintegro de las cantidades satisfechas indebidamente a particulares.

En este sentido, la Ley de Contabilidad facultaba a la Hacienda para proceder al cobro y realización de sus créditos liquidados, sin perjuicio del expediente administrativo correspondiente para exigir la responsabilidad que hubiesen podido contraer los empleados que intervinieron en el pago indebido o excesivo. A dichos expedientes administrativos de reintegro precedían diligencias de índole gubernativa, encaminadas a reunir los datos necesarios para formar concepto de la existencia del alcance, sus circunstancias y los responsables del mismo y de ellas partía el expediente administrativo de reintegro cuando se hacía declaración previa y provisional del alcance y de los presuntos responsables, que servían de base para dirigir a éstos los cargos que procedieran⁵⁹.

Dichos expedientes eran, por ende, completamente independientes entre sí, diversos por su naturaleza y por su objeto, lo que suponía que pudiesen coexistir sin el más mínimo problema. El gubernativo no generaba otro efecto, en relación al administrativo, que el de tener en cuenta lo que se hubiese cobrado. Cuando este último surgía antes que el gubernativo, la coexistencia de ambos no conllevaba ningún obstáculo al ejercicio de la jurisdicción del Tribunal de Cuentas. Simplemente sucedía que, una vez terminado aquél, se consideraba como disminución en el alcance lo que se hubiese cobrado como consecuencia del mismo y, en el supuesto de que se hubiese cobrado todo, se dictaba en el administrativo la resolución procedente.

En el mismo dictamen antes citado se dijo que, aun cuando en el expediente gubernativo se actuase con relación al pago indebido, no podía sostenerse que se verificaba simultáneamente respecto del alcance, que había de ser objeto del expediente administrativo de reintegro, puesto que el verdadero alcance no existía hasta que se declarase como tal. Tampoco la había en el gubernativo, porque lo que se perseguía en él era el débito a la Hacienda o el crédito liquidado a favor de ésta, consecuencia del pago indebido. Cuando éste no se indemnizaba gubernativamente, en los casos en que procedía, era cuando aparecía realmente el alcance propio del expediente administrativo, sometido a la jurisdicción del Tribunal de Cuentas⁶⁰.

4.5. Instrucción de 20 de mayo de 1884

Aprobada mediante decreto de esa misma fecha, clasificó a los deudores del Tesoro público en tres categorías:

- Primeros contribuyentes y personas directamente responsables por otros conceptos. Aquéllos eran los incluidos en los repartimientos o matrículas de cualquier contribución o impuesto y los que directa o personalmente resultasen declarados deudores del Tesoro público por documento administrativo, que acreditase la cuenta del débito. Éstos, en cambio, eran los jefes y empleados que, manejando fondos o derechos del Estado, resultasen alcanzados o deudores por pagos indebidos o perjuicios causados.

⁵⁹ Art. 9 de la Ley de Contabilidad de 25 de agosto de 1870.

⁶⁰ Núñez y Pinilla, *Manual del opositor*, p. 336.

- Los segundos contribuyentes eran quienes resultasen deudores del Tesoro o entidad subrogada en sus acciones y derechos por haber tenido a su cargo como recaudadores la cobranza de contribuciones o fondos, los fiadores principales y especiales de los alcanzados y los Ayuntamientos por los débitos y responsabilidades en que incurrían.
- Las personas responsables subsidiariamente, es decir, quienes estuviesen obligadas principalmente en primer o segundo término.

La instrucción de 1884 determinó la forma del procedimiento respecto a estas tres clases de deudores, según las circunstancias que hacían diversa su situación. Todos ellos podían intentar reclamaciones contra este procedimiento, pero sin que les fuera factible obtener la suspensión inmediata del apremio, salvo que depositasen previamente el importe del débito, gastos e intereses de demora.

Se mantuvo la competencia privativa de la Administración para entender y resolver todas las incidencias del apremio, sin que los tribunales ordinarios estuviesen autorizados a admitir demanda alguna, a menos que se hubiera justificado el final de la vía gubernativa y que la propia Administración reservase el conocimiento del asunto a favor de la jurisdicción ordinaria.

Cuando contra estos procedimientos se interponían demandas por terceras personas, que ninguna responsabilidad tuviesen con la Hacienda, se ventilaba la tercería por trámites de justicia ante los tribunales ordinarios. Si la tercería era de dominio, obtenían la suspensión del apremio, pero sólo en cuanto a los bienes objeto de ella y después de estar embargados y hacer la anotación preventiva en el registro de la propiedad. Si la tercería era de mejor derecho, no podían obtener más que el depósito en las Cajas del Tesoro del producto de la venta y si querían que ésta se suspendiese, habían de depositar la cantidad perseguida.

Las autoridades competentes en el procedimiento de apremio eran el ministro de Hacienda, la Dirección del ramo, la Administración de Hacienda de la provincia donde residía el deudor y, como delegados de ésta, los administradores-depositarios de partido.

Los alcaldes de todas las poblaciones, como autoridades delegadas de la Administración, también eran competentes para dirigir, con independencia del poder judicial, los procedimientos para la cobranza de los débitos a favor de la Hacienda o entidad subrogada. Su competencia suponía que podían declarar la procedencia de los apremios en sus diversos grados e imponer los recargos correspondientes; nombrar el comisionado ejecutor para los débitos de primeros contribuyentes (el nombramiento de otros estaba reservado al administrador de la Hacienda); decretar el embargo de bienes muebles, semovientes o inmuebles de los deudores y expedir los mandamientos para la anotación preventiva y para que se expidieran las certificaciones o notas oficiales que fuesen necesarias del registro de la propiedad; autorizar la entrada en el domicilio de los deudores; llevar a cabo la venta de los referidos bienes y proceder contra los frutos, rentas, sueldos, pensiones, etc., hasta obtener el reintegro de los créditos que resultasen contra los respectivos deudores⁶¹.

Concluimos señalando que, aunque tradicionalmente se mantuvo la prioridad de la Administración, representada por el Tribunal de Cuentas, para estimar si los alcan-

⁶¹ Art. 6 de la instrucción de 20 de mayo de 1884; Santamaría de Paredes, *Curso de Derecho Administrativo*, p. 766.

ces en el manejo de fondos públicos que resultaban contra los empleados revestían o no caracteres de delito, el Tribunal Supremo modificó en las postrimerías del siglo esta doctrina, estableciendo la competencia de los tribunales ordinarios preferentemente al de Cuentas.

Así sucedió, por ejemplo, en el siguiente caso. José Galán, agente ejecutivo de la zona de Campillo, provincia de Málaga, resultó alcanzado en 4.838 pesetas con 21 céntimos. El delegado de Hacienda, sin practicar actuación alguna encaminada a hacer efectiva esta suma y con infracción de las disposiciones del reglamento orgánico del Tribunal de Cuentas remitió una copia del resumen de cuentas de dicho funcionario al juez de instrucción para que procediera criminalmente contra el agente ejecutivo por el delito de malversación.

Pero poco después, a instancias del ministerio fiscal, dictó el juez auto de inhabilitación a favor del Tribunal de Cuentas, el cual no había examinado las del agente referido, ni deducido, por tanto, testimonio alguno de culpabilidad por no haber más intervención en el negocio que la del delegado de Hacienda en Málaga. De este auto de inhabilitación pidió reforma el abogado del Estado. Tras interponerse recurso de apelación contra el mismo, la Audiencia de Málaga confirmó en todas sus partes la resolución del juez. Disconforme con ello, el abogado del Estado, en contra de la opinión del fiscal, la resolución del juez y la confirmación de la Audiencia, interpuso recurso de casación, que prosperó, pues la Sala de lo criminal del Tribunal Supremo declaró la competencia de la jurisdicción ordinaria al estimar que la Audiencia de Málaga, al inhibirse del conocimiento de unas actuaciones que, por razón de la materia del delito, eran de la competencia de la jurisdicción ordinaria, había incurrido en los diversos errores de Derecho alegados como fundamento del recurso⁶².

5. Bibliografía

- Artigas, Manuel, *El enjuiciamiento de cuentas. Disposiciones del Tribunal de Cuentas del Reino, Intervención General del Estado de la Península, de la Dirección General de Hacienda del Ministerio de Ultramar y legislación pertinente a Filipinas*, Manila, 1894.
- Blas, Andrés, *Leyes electoral, municipal y provincial de 20 de agosto de 1870, anotadas y concordadas con arreglo a las reformas introducidas en las mismas por la Ley de 16 de diciembre de 1876 y disposiciones complementarias de dichas leyes*, Madrid, 1877.
- Bonell Colmenero, Ramón, «El Tribunal de Cuentas», *Saberes. Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales*, IV, 2006, pp. 1-18.
- Colmeiro, Manuel, *Derecho Administrativo español*, Madrid, 1850.
- Fernández, Lorenzo, *El contador de Hacienda pública: o sea, colección recopilada de las leyes, reales decretos y órdenes que rigen y deben conocer los empleados de las contadurías, para desempeñar bien sus obligaciones*, Valencia, 1854.
- Fernández –Victorio y Camsp, Servando, «El Tribunal de Cuentas ante su futura ley orgánica», *Revista de Administración Pública*, 1978, pp. 7-132.
- García-Trevijano Fos, J. A., «La nueva Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas», *Revista de Administración Pública*, 1953, pp. 239-272.
- Lastres, Francisco, *Procedimientos civiles y criminales con arreglo a las novísimas Leyes de Enjuiciamiento Civil, Criminal y demás disposiciones vigentes*, Madrid, 1884.

⁶² *El Ibero: revista quincenal*, año II, nº 27 de 1 de junio de 1899, pp. 255 a 258.

- Medina Guijarro, Javier; Pajares Giménez, José Antonio, «La función de enjuiciamiento contable del Tribunal de Cuentas como su propia jurisdicción en la Historia y en la Constitución española», *Revista Española de Control Externo*, 2005, pp. 33-68.
- Mendizábal Allende, Rafael de, «Función y esencia del Tribunal de Cuentas», *Revista de Administración Pública*, 1965, pp. 13-63.
- Mirón Murciano, Pedro; Hernández Borreguero, José Julián; Escobar Pérez, Bernabé, «La evolución normativa de los Tribunales de Cuentas españoles durante el siglo XIX», *Auditoría Pública*, LV, 2011, pp. 29-44.
- Moral Ruiz, Joaquín del, «Evolución presupuestaria y reglamentación contable de las Haciendas locales y provinciales (1845-1911)», *Revista de Estudios Políticos*, XCIII, 1996, pp. 445-464.
- Núñez y Pinilla, Guillermo, *Manual del opositor a las plazas de contador y oficiales auxiliares del Tribunal de Cuentas del Reino*, Madrid, 1892.
- Rodríguez Perea, Joaquín, *Guía militar para uso de los Ayuntamientos: obra dedicada al Excmo. Sr. Capitán General Manuel Gutiérrez de la Concha*, Madrid, 1853.
- Román Collado, Rocío, «El pensamiento liberal en el diseño de los órganos fiscalizadores de las cuentas públicas en España», *V Encuentro de Economía Pública*, 1998.
- «Influencia del pensamiento liberal en el diseño de los órganos fiscalizadores de las cuentas públicas en España», *Revista Española de Control Externo*, 2000, pp. 79-97.
- Santamaría de Paredes, Vicente, *Curso de Derecho Administrativo según principios generales y la legislación actual de España*, Madrid, 1885.
- Sanz Larruga, F. J., «La vía administrativa de apremio: una potestad administrativa en expansión», *Revista de Administración Pública*, CXVII, 1988, pp. 367-408.
- Saralegui y Medina, Leandro de, *Nociones generales de contabilidad de la Hacienda pública*, Ferrol, 1886.
- Vacas García-Alós, Luis, «La influencia de la Constitución de 1812 en el control de las cuentas públicas», *UNED, Revista de Derecho Político*, LXXXIII, 2012, pp. 381-397.
- Zamora y Coronado, José María, *Biblioteca de legislación ultramarina en forma de diccionario alfabético*, Madrid, 1844.