



AUGUSTO GUTIERREZ ROBLES

HISTORIA DE LA
INTERVENCION GENERAL
DE LA ADMINISTRACION
DEL ESTADO

MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA
INTERVENCION GENERAL
DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO

INTERVENCIÓN GENERAL
DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO

HISTORIA DE LA
INTERVENCIÓN GENERAL
DE LA ADMINISTRACIÓN
DEL ESTADO

AUGUSTO GUTIERREZ ROBLES

MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado
<https://cpage.mpr.gob.es>

Edición electrónica
N.I.P.O.: 225-24-077-5

HISTORIA DE LA INTERVENCIÓN GENERAL
DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

A mis compañeros de los Cuerpos de funcionarios, civiles y militares, al servicio de la Intervención General de la Administración del Estado, como recuerdo de una larga convivencia.

INDICE

	<u>Páginas</u>
PROLOGO	15
INTRODUCCIÓN	19
 CAPÍTULO PRIMERO: ANTECEDENTES	 23
PRIMER PERÍODO: 1812 a 1850	24
REINADO DE FERNANDO VII Y REGENCIAS DE MARÍA CRISTINA DE BORBÓN Y DEL GENERAL ESPARTERO	24
Constitución de 1812	24
Estatuto Real de 1834	26
Constitución de 1837	26
 ADMINISTRACIÓN Y CONTABILIDAD DE LA HACIENDA PÚBLICA	 27
En las Constituciones	27
Las Cortes	29
La Contaduría Mayor de Cuentas	29
Las Contadurías Generales de Valores y de Distribución	30
La Contaduría General del Reino	33
La Dirección General de Contabilidad	34
Situación real y efectiva	35
 SEGUNDO PERÍODO: 1850-1870	 39
LA ÉPOCA ISABELINA	39
La Constitución de 1845	40
 ADMINISTRACIÓN Y CONTABILIDAD DE LA HACIENDA PÚBLICA	 40
En la Constitución de 1845	40
Las reformas trascendentales de la época moderada	41

	Páginas
La Ley de Administración y Contabilidad de 1850 (Ley Bravo Murillo-Santillán)	45
RESUMEN	47
 CAPÍTULO II: CREACIÓN	 51
EL SEXENIO DEMOCRÁTICO	51
La Revolución de septiembre de 1868	51
La dinámica política del Sexenio	53
La Constitución de 1869	57
Economía y Hacienda	58
ADMINISTRACIÓN Y CONTABILIDAD DE LA HACIENDA PÚBLICA	60
En la Constitución de 1869	60
La Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1870 (Ley Figuerola)	61
El Cuerpo especial de Contabilidad y Tesorería del Estado	67
La Dirección General de Contabilidad e Intervención General de la Administración del Estado	68
El Decreto de Echegaray de 7 de enero de 1874	68
Consideraciones	69
 CAPÍTULO III: EN LA PRIMERA RESTAURACIÓN (1875 A 1898)	 71
LA RESTAURACIÓN	71
LA MONARQUÍA DE SAGUNTO	72
El sistema canovista	72
La Constitución de 1876	73
La marcha política	75
Economía y Hacienda	76
El desastre colonial	80
ADMINISTRACIÓN Y CONTABILIDAD DE LA HACIENDA PÚBLICA	82
En la Constitución de 1876	82
Los Reglamentos de la Intervención General de la Administración del Estado	83
La Intervención en la Ordenación de pagos	88
El proyecto de Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1893 (proyecto Gamazo)	91
La creación del Cuerpo Pericial de Contabilidad del Estado	98
La Contabilidad del Estado	106

	<u>Páginas</u>
CAPÍTULO IV: EN LA PRIMERA RESTAURACIÓN (DE 1898 A 1923)	109
LA ESPAÑA DE LOS REVISIONISMOS	109
El regeneracionismo	110
La trayectoria gubernamental	111
Economía y Hacienda	115
La crisis de la Restauración	119
ADMINISTRACIÓN Y CONTABILIDAD DE LA HACIENDA PÚBLICA	120
La reforma de la Administración Militar	120
El proyecto de ley González Besada de 12 de abril de 1909	123
Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1 de julio de 1911	127
La Intervención especial en la zona de influencia en Marruecos	143
La Intervención Civil de Guerra y Marina y del Protectorado en Marruecos	145
Las Leyes de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública	148
CAPÍTULO V: EN LA DICTADURA DEL GENERAL PRIMO DE RIVERA	155
LA DICTADURA	155
El pronunciamiento y el Directorio militar	155
El Gabinete de hombres civiles	158
Economía y Hacienda	159
La caída de la dictadura	163
LA CAÍDA DE LA MONARQUÍA	166
ADMINISTRACIÓN Y CONTABILIDAD DE LA HACIENDA PÚBLICA	167
El Tribunal Supremo de la Hacienda Pública	167
Reorganización de la Administración de la Hacienda Pública	186
El restablecimiento de la Intervención General de la Administración del Estado y del Tribunal de Cuentas	187
Consideraciones	190
CAPÍTULO VI: EN LA SEGUNDA REPÚBLICA	197
LA REPÚBLICA	197
La República de las ilusiones	197
La fase provisional y constituyente	199
El bienio reformador: 1931-1933	203
El bienio de la reacción: 1933-1935	204
El Frente Popular	206
Economía y Hacienda	208

	<u>Páginas</u>
ADMINISTRACIÓN Y CONTABILIDAD DE LA HACIENDA PÚBLICA	212
En la Constitución de 1931	212
La Intervención General de la Administración del Estado en la Segunda República	218
El carácter civil de toda la Intervención del Estado	222
Ley de Bases de la Administración de la Hacienda Pública de 3 de diciembre de 1932	228
El Tribunal de Cuentas de la República	235
El Decreto sobre Fiscalización e Inspección de los Gastos Públicos, de 28 de septiembre de 1935	236
 CAPÍTULO VII: EN EL RÉGIMEN DEL GENERAL FRANCO	 247
PRIMER PERÍODO: 1939-1957/59	247
EL PRIMER FRANQUISMO	247
La herencia de la tragedia	247
Las coordinadas políticas del régimen	248
Economía y Hacienda	252
 ADMINISTRACIÓN Y CONTABILIDAD DE LA HACIENDA PÚBLICA	 259
El marco político	259
La restauración de las Intervenciones militares	262
La Intervención y Contabilidad de los organismos autónomos del Estado	264
Las reformas de la década de los años cincuenta	268
La Ley de 3 de diciembre de 1953, sobre organización, funciones y procedimientos del Tribunal de Cuentas	271
 SEGUNDO PERÍODO: 1957/59-1975	 273
DE LA DICTADURA A LA DEMOCRACIA	273
La nueva filosofía del régimen	273
El Plan de Estabilización y la Planificación del Desarrollo	274
La cosmética constitucional del autoritarismo	278
La Hacienda Pública	281
 ADMINISTRACIÓN Y CONTABILIDAD DE LA HACIENDA PÚBLICA	 285
Las reformas y modificaciones previas al Plan de Estabilización	285
La Ley de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas, de 26 de diciembre de 1958	288
Las funciones fiscalizadoras e interventoras en la legislación de Contratos y del Patrimonio del Estado	294
La creación de la Dirección General de Presupuestos	296
La contabilidad y el control en la Hacienda Pública moderna	297

	<u>Páginas</u>
CAPÍTULO VIII: EN LA SEGUNDA RESTAURACIÓN	301
LA MONARQUÍA CONSTITUCIONAL	301
La evolución política	301
Economía y Hacienda	306
ADMINISTRACIÓN Y CONTABILIDAD DE LA HACIENDA PÚBLICA	312
La Ley General Presupuestaria	312
En la Constitución de 1978	324
La Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas	332
Texto refundido de la Ley General Presupuestaria	335
El desarrollo de la Ley General Presupuestaria y de sus modificaciones en el ámbito de las materias competencia de la Intervención General	338
La organización y el personal	344
Evolución de las Entidades Estatales Autónomas	348
El ámbito de los Presupuestos Generales del Estado	353
EPÍLOGO: REFLEXIONES FRENTE AL FUTURO	359
Sobre la organización del Sector público estatal	360
Referentes al ámbito de los Presupuestos Generales del Estado	374
Relacionadas con el control interno de la actividad financiera	386
Respecto a la Contabilidad Pública	395
Relativas a las funciones de la Intervención General en relación con los Presupuestos Generales del Estado	401
Sobre el Estatuto de la Intervención General de la Administración del Estado	403
Referentes a la necesidad de una nueva Ley Básica de la Hacienda Pública	408
RESEÑA BIBLIOGRÁFICA	411

PRÓLOGO

La conmemoración del I Centenario del Cuerpo Pericial de Contabilidad del Estado, antecedente del actual Cuerpo Superior de Inspectores de Finanzas del Estado en su especialidad de Intervención y Control, y la reciente celebración de las X Jornadas de Control Interno en el Sector Público, constituyen el marco más idóneo para la aparición de esta completa obra de don Augusto Gutiérrez Robles.

La obra nos ofrece una minuciosa semblanza de los diferentes avatares por los que ha transcurrido una centenaria Institución como es la Intervención General de la Administración del Estado, y que, a buen seguro, va a resultar de suma utilidad, tanto para aquellos que desarrollan funciones relacionadas con la Contabilidad o el Control del Sector Público como para los estudiosos o interesados en alguna de estas materias.

El itinerario histórico, que tan brillantemente nos expone el autor, analiza pormenorizadamente la situación en la que se ha encontrado nuestra Institución a lo largo de los diferentes regímenes políticos que se han ido sucediendo en España, desde la Constitución de 1812 que creó las Contadurías Generales de Valores y Distribuciones, antecedente directo de la Intervención General de la Administración del Estado, aunque su actual denominación se deba al Decreto de Echegaray, de 7 de enero de 1874.

Cada uno de los nueve capítulos en los que se divide la obra se inicia con un compendio de Historia General en el que se reflejan los rasgos básicos que definen la realidad política, social y económica de cada momento, lo que permite al lector una mejor comprensión de las funciones y facultades que se han atribuido a la Intervención General a lo largo de su historia. La minuciosidad y laboriosidad que han presidido su elaboración es bien patente; y buena prueba de ello es la profusión de citas de autores, preámbulos de leyes, proyectos de leyes y debates parlamentarios que jalonan toda la obra.

Las vicisitudes que han rodeado la historia de la Institución también han afectado al Tribunal de Cuentas. En este sentido, las innumerables referencias al órgano de control externo permiten un conocimiento bastante completo de su trayectoria que, en muchas ocasiones, ha corrido paralela a la de la Intervención General de la Administración del Estado.

Un trabajo de esta naturaleza, evidentemente quedaría incompleto si el autor se limitase a recoger lo que ha sido y lo que es la Intervención General. Por ello, y a modo de epílogo, se incluyen una serie de reflexiones frente al futuro. El profundo conocimiento que al autor dieron los numerosos años de servicios prestados a la Institución, le permiten exponer sus opiniones respecto a cuestiones tales como la organización del Sector Público, Estatuto de la Intervención General, o la necesidad de una nueva Ley General Presupuestaria. Todos estos temas en estos momentos están de plena actualidad como quedó de manifiesto tanto en el discurso del Ministro de Economía y Hacienda en la inauguración de las X Jornadas de Control Interno, como del Secretario de Estado de Hacienda en su clausura, en las que se pusieron de manifiesto las líneas básicas que van a inspirar los proyectos de Ley General Presupuestaria y de Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

En todo caso, debe quedar constancia de que con pleno respeto a las ideas personales del autor, el impulso y la publicación

de esta su obra es sólo muestra del profundo afecto que le testimoniamos desde la Intervención General, que no se pronuncia sobre sus criterios o puntos de vista.

PURIFICACIÓN ESTESO RUIZ
Interventora General
de la Administración del Estado

INTRODUCCIÓN

El largo período de tiempo que comprende el itinerario histórico de la Intervención General de la Administración del Estado (1870-1990) puede subdividirse siguiendo, entre otros, uno de los criterios siguientes:

- *El que considera, por una parte, los años en los que prevaleció la Hacienda Pública clásica guiada por el principio de la neutralidad financiera del Estado, y, por otra, los que van unidos a la Hacienda Pública intervencionista y beligerante que se inicia con la Gran Depresión de los años treinta y con las teorías de Keynes se extiende por la mayoría de los países de Occidente después de la Segunda Guerra Mundial y tardíamente, a partir del Plan de Estabilización de 1959, inicia su andadura en España; Hacienda Pública ésta que en la actualidad tiene su fundamento en la Economía Social de Mercado que proclama la Constitución de 1978.*

- *El que parte de los períodos de vigencia de las sucesivas leyes básicas de la Hacienda Pública:*

- *Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1870 (Ley Figuerola): 1870-1911.*

- *Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1 de julio de 1911 (Ley Cobián-Rodríguez): 1911-1977.*

- *Ley General Presupuestaria, de 4 de enero de 1977: 1977-1990.*

- *El que contempla los distintos regímenes políticos que se han ido sucediendo desde su creación:*

- *El Sexenio democrático: 1868-1874.*

- *La primera Restauración: 1875-1923.*

- *La Dictadura del General Primo de Rivera: 1923-1930.*

- *La Segunda República: 1931-1936.*

- *El Régimen del General Franco: 1939-1975.*

- *La Segunda Restauración: 1975-1990.*

En la obra se ha seguido el último de los criterios enunciados, y ello por considerar que es el más ilustrativo, dada la vinculación de las Instituciones públicas a los regímenes políticos que las crean y que a través del tiempo las transforman, modifican o suprimen cuando las consideran innecesarias. Hecho éste que sobresale en relación con las Instituciones a las que se asignan las funciones de control de la actividad financiera del Estado, que, como norma general, suelen florecer en los regímenes democráticos y de libertades públicas y marchitarse en los de carácter autoritario. Así, la Intervención General de la Administración del Estado, que crea la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1870, es hija de las ideas democráticas y liberales que enarbolaron los hombres de la revolución septembrina de 1868 y que asumieron los políticos del Sexenio, y vivió su época de mayor esplendor durante los años de la Segunda República.

En el capítulo primero se reseña, de forma breve y concisa, el difícil camino que tuvo que recorrer la Administración de nuestra Hacienda Pública en el período que transcurre entre la instauración del Estado liberal, en 1812, y la creación de la Intervención General de la Administración del Estado, en 1870. Resaltando, por una parte, el modelo de control de la actividad financiera del Estado que de forma clara e inequívoca establecía la Constitución de Cádiz. Modelo que, salvo el período de 1924-1930, iba a permanecer hasta nuestros días:

- *Control político o parlamentario, atribuido a las Cortes.*
- *Control administrativo o interno, a cargo de las Contadurías de Valores y de Distribución, antecesoras de la Intervención General de la Administración del Estado.*
- *Control jurisdiccional, de la competencia de la Contaduría Mayor de Cuentas, predecesora del Tribunal de Cuentas.*

Y por otra, las reformas trascendentes de la década moderada: 1844-1854. Años durante los cuales, con la estructuración del sistema tributario y la promulgación de la primera Ley Orgánica de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, se establecen las bases sobre las que iba a sustentarse la Hacienda Pública durante un largo período de tiempo de nuestra historia contemporánea.

Con el fin de situar al lector en el tiempo histórico y en el momento político, se ha considerado oportuno y conveniente iniciar cada uno de los capítulos dedicados a narrar la historia de la Institución con un brevísimo compendio de la historia general del período correspondiente. Cargando el acento, dada la naturaleza de la obra, en la parte relativa a la Economía y a la Hacienda, a las que se dedica epígrafe independiente.

Por otra parte, a la Institución se la contempla dentro de un ámbito más amplio: el de la Administración y Contabilidad de la Hacienda Pú-

blica. El carácter de las competencias que tiene atribuidas hace que las mismas hayan de adaptarse a la normativa reguladora de la Hacienda Pública en general y de un modo singular de sus principales Instituciones: los Presupuestos, el Tesoro, la Deuda Pública, el Patrimonio del Estado. Por ello se ha considerado conveniente reseñar la evolución de los principios referentes a las mismas contenidos en las sucesivas Constituciones y de su desarrollo en las leyes básicas de la Hacienda Pública, limitando la referencia a las normas de carácter reglamentario y a algunos proyectos de ley que se han considerado de interés a los directamente relacionados con la organización y funciones de la Intervención General.

Aunque las competencias del Poder Ejecutivo y más concretamente del Ministerio de Hacienda, en relación con la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y la tramitación de las modificaciones de los créditos legislativos, estuvieron atribuidas hasta 1963 a la Intervención General de la Administración del Estado, la referencia que se hace a su evolución histórica se limita a los principios que sobre los mismos se contienen en las sucesivas Constituciones y a algunos de los preceptos de las leyes básicas de la Hacienda Pública. La historia de los Presupuestos Generales del Estado constituye materia sobrada para que se aborde en trabajo independiente.

Se reseña, asimismo, la evolución histórica de la otra Institución de control: el Tribunal de Cuentas.

Se cierra la obra con un epílogo en el que se exponen un conjunto de reflexiones referentes, por una parte, a la necesidad de emprender en su conjunto y con criterios de unidad la organización y regulación económico-financiera del sector público estatal, así como el desarrollo de lo preceptuado por el artículo 134.2 de la Constitución en relación con el ámbito de los Presupuestos Generales del Estado, y, por otra, al Estatuto con el que, a nuestro juicio, debiera dotarse a la Intervención General y a las reformas que consideramos debieran introducirse en la Contabilidad del Estado y en el control de su actividad financiera. Reformas todas ellas cuyos principios fundamentales habría que incorporar a la nueva Ley Básica de la Hacienda Pública, cuya elaboración y promulgación están demandando las profundas transformaciones que desde 1977 han experimentado tanto el Estado, con la Organización Territorial establecida en el Título VIII de la Constitución y con la incorporación de España a la Europa Comunitaria, como el Sector público estatal, con la creación de Entes no contemplados en la Ley General Presupuestaria en su redacción primitiva.

La obra está escrita en gran medida con pluma ajena. Si en la redacción de los brevísimos compendios de historia general que se incorporan a la misma se ha recurrido una y otra vez a la transcripción de narracio-

nes, opiniones y criterios de autoridades en la materia, en su parte principal, la referente a la Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, se reproducen con profusión preámbulos de las leyes, proyectos de ley y normas de rango reglamentario, así como algunos debates parlamentarios relacionados con el tema. Y ello por entender que estos documentos son la voz de la historia, que reflejan con rigor la evolución de la Administración de nuestra Hacienda Pública.

La sola circunstancia de que la Intervención General de la Administración del Estado se haya mantenido sin variaciones en su nombre desde hace más de un siglo, desafiando los cambios políticos y el deseo español de bautizarlo todo con nuevas etiquetas con el transcurso del tiempo, dice mucho del acierto de sus fundadores y del respeto y prestigio que con su recta ejecutoria ha sabido granjearse, máxime cuando las funciones que tiene atribuidas no han sido a veces bien comprendidas. Circunstancia que justifica esta obra, cuya única aspiración es la de contribuir a que una Institución secular de nuestra Administración Financiera sea más conocida por los rectores de la Hacienda Pública, la clase política, los estudiosos de la disciplina, los medios de comunicación social y los funcionarios a su servicio.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES

La Hacienda Pública y su Contabilidad han debido existir, como afirma Rossi Pasavanti, desde que el primer núcleo humano se constituyó formando una organización social. No se concibe una organización humana sin bienes y servicios pecuniarios con los que atender a las necesidades colectivas, y resulta evidente que estas organizaciones primitivas debieron plantearse de inmediato algunas normas obligatorias, aunque fueran elementales, para la administración y el control de los caudales formados por el esfuerzo común (A. ARÉVALO)¹.

La Intervención General de la Administración del Estado, que crea la Ley de Administración y Contabilidad de 25 de junio de 1870 (Ley Figuerola) y que confirma con carácter definitivo el Decreto de Echegaray, de 7 de enero de 1874, no nace por generación espontánea, tiene raíces muy profundas. Prescindiendo de otras más remotas, entre sus antecesoras anteriores a la instauración del Estado liberal suelen citarse la Contaduría Mayor de Cuentas de Castilla, que data del año 1442, los Contadores Mayores de los Reyes Católicos, el Consejo de Hacienda y el Tribunal de Oidores de Felipe II y los Superintendentes Generales de Hacienda con las Instrucciones de Intervención de los primeros reinados de la dinastía borbónica. Y ya dentro del siglo XIX, los órganos que van apareciendo dentro de la Administración de la Hacienda Pública que se va perfilando en base a los principios que se derivan de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano

¹ En obra citada en reseña bibliográfica, págs. 19 y 20.

de 1789, producto de la Revolución francesa. Período este último al que vamos a circunscribirnos en este capítulo y que para una mejor exposición y análisis del mismo se divide del modo siguiente:

— Desde la promulgación de la Constitución de Cádiz hasta la Ley Orgánica de Administración de la Hacienda Pública y Contabilidad General del Estado, de 1850.

— Desde la Ley de Administración y Contabilidad de 1850 hasta la que se promulga en 1870 (Ley Figuerola).

I. PRIMER PERIODO: DE 1812 A 1850

REINADO DE FERNANDO VII Y REGENCIAS DE MARIA CRISTINA DE BORBÓN Y DEL GENERAL ESPARTERO

Este período transcurre dentro del reinado de Fernando VII y de las regencias de María Cristina (la Reina Gobernadora) y del General Espartero y se extiende a los primeros años de la mayoría de edad de Isabel II (1843-1850), años estos últimos que se incluyen, pues aunque durante los mismos se está gestando y tramitando la primera Ley de Administración y Contabilidad siguen vigentes las instituciones y normas positivas de la etapa de las regencias.

Razones de índole diversa —entre las que destacan los cambios radicales del régimen constitucional al absolutista y viceversa, así como la emancipación de las colonias americanas durante el reinado de Fernando VII y la primera guerra civil entre carlistas y liberales en la etapa de las regencias— obstaculizaron y retrasaron la no fácil empresa de organizar y estructurar la Hacienda Pública y la Administración y Contabilidad del Estado que demandaban los postulados sobre los que se asentaba el Estado liberal. Por ello, el período se caracteriza por los continuos avances y retrocesos en el camino emprendido con la Constitución de Cádiz para modernizar la Administración Económica del Estado, actualizando y creando instituciones, concretando y ampliando funciones y facultades.

Constitución de 1812

Sobre la Constitución de 1812 ha escrito el profesor Jorge de Es-
taban: «Dejando, pues, a un lado la Constitución de Sayona, nuestra primera Constitución, redactada en Cádiz de 1810 a 1812, representa el hito fundamental que inicia la dialéctica constitucional que llega hasta el presente. Su significado, situándonos en el contexto de la época, aparece como un avance progresista fundamental para la moderniza-

ción. Mejor aún, la norma gaditana supuso el motivo fundamental del nacimiento del liberalismo español y, en algunos casos, europeos. La influencia, como es sabido, se extenderá por toda Europa y América Latina desde el mismo momento de la emancipación de las colonias españolas. Por supuesto, en ella es posible encontrar todavía claras reminiscencias del antiguo Régimen, pero al mismo tiempo da acogida también a conceptos e instituciones revolucionarios para su época. Lo cual se explica a causa de que intervinieran en su redacción tanto elementos progresistas y liberales como reaccionarios y ultramontanos»².

Y entre los principios que reconoce se encuentran:

—El de la soberanía nacional. Frente a la soberanía exclusiva del Rey que había prevalecido en el Antiguo Régimen, aparece la Nación considerada como órgano distinto y superior a los ciudadanos que la integran y origen de todo el poder del Estado.

—El de la división de poderes, siguiendo el mandato contenido en el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano.

—El del sufragio universal para la elección de los diputados a Cortes, si bien dentro del concepto restringido de la época.

Ahora bien, esta Constitución tuvo una vida azarosa; como es lógico, no fue fácilmente aceptada por Fernando VII ni por las clases que tradicionalmente habían usufructuado el poder. La consecuencia fue que desde 1812 a 1837 sólo estuvo vigente seis años escasos y no sucesivos.

En el mes de marzo de 1814, y en virtud del Tratado de Valençay, regresa Fernando VII. Y por un Real Decreto, dado en Valencia el 4 de mayo siguiente, se declaraban tanto a la Constitución de Cádiz como a los Decretos de Cortes *nulos y de ningún valor ni efecto, ahora ni en tiempo alguno, como si no hubiesen pasado jamás tales actos y se quitasen del medio del tiempo*. Ante la pasividad de la opinión liberal y de sus instituciones, la manipulación de movimientos populares antiliberales y el apoyo de los estamentos privilegiados se consumaba el golpe de Estado absolutista.

El fenómeno de los pronunciamientos militares, de los que en principio fueron protagonistas Espoz y Mina, Porlier, Lacy y el Comandante Riego, y que en febrero de 1820 se extendía a La Coruña, Zaragoza, Barcelona y otras poblaciones, determinaron el triunfo liberal en marzo de 1820, obligando a Fernando VII a restablecer la Constitución. Por Real Decreto de 6 de marzo, el Rey se resigna a jurar la Constitución, y en un manifiesto del día 10 se contiene la célebre frase

² En obra citada en reseña bibliográfica, pág. 17.

de *marcharemos francamente, y yo el primero, por la senda constitucional*. Se iniciaba el llamado trienio liberal.

En los últimos años del reinado de Fernando VII (1823-1833), que pasaría a la historia como la década ominosa, se restablecía de nuevo el absolutismo y se suspendía, por tanto, la vigencia de la Constitución.

Finalmente, en 1834, durante la regencia de la Reina Gobernadora, surge el Estatuto Real.

Estatuto Real de 1834

El Estatuto Real surge, en forma de Carta otorgada, como respuesta a la Constitución progresista de 1812. En esencia, no es más que la institucionalización de unas Cortes distintas de las del Antiguo Régimen, pero que tampoco son representativas de la Nación. No emanaba de reconocimiento alguno de la soberanía popular, sino que era una concesión del Trono, y en su breve contenido —50 artículos frente a los 384 de la Constitución de Cádiz— definía la estructura de las nuevas Cortes, la forma y tiempo de sus reuniones, sus atribuciones y limitaciones.

Se componían de dos Cámaras, a las que denominaba Estamento de Próceres y Estamento de Procuradores.

Se trataba, en definitiva, de un sistema donde la participación en el poder quedaba reservada a los antiguos estamentos privilegiados, a la fracción alta de la burguesía terrateniente y a una minúscula proporción de personalidades del Ejército, de la alta burocracia del Estado y de profesionales distinguidos.

El Estatuto pervivió hasta los sucesos del verano de 1836, que culminaron con el golpe de Estado protagonizado por los sargentos de la guardia real en La Granja de San Ildefonso, obligando a la Reina Gobernadora a restablecer la Constitución de 1812.

Constitución de 1837

Con la Constitución de 1837 se vuelve al reconocimiento de la soberanía nacional, al principio de una cierta separación de poderes y a la declaración de ciertos derechos y libertades propios de la época. Situándose en la misma orientación que la Constitución de 1812, presentaba diferencias sustanciales, como la adopción del bicameralismo, el reconocimiento del poder de disolución de las Cortes por el Rey y el fortalecimiento de las facultades del Monarca. Tuvo una vida corta (1837-1845).

En las Constituciones

Dentro del ámbito propio de la Hacienda Pública, es la Constitución de 1812 la que establece con mayor amplitud y detalle los principios básicos en los que aquella ha de fundamentarse, entre los que pueden destacarse los siguientes:

- Sobre las contribuciones:

- Las contribuciones se repartían entre todos los españoles con proporción a sus facultades, sin excepción ni privilegio alguno (art. 339).

- Las contribuciones serán proporcionales a los gastos que se decreten por las Cortes para el servicio público en todos los ramos (art. 340).

- Sobre el Presupuesto:

- Para que las Cortes puedan fijar los gastos en todos los ramos del servicio público y las contribuciones que deban cubrirlos, el Secretario de Despacho de Hacienda las presentará, luego que estén reunidas, el Presupuesto general de los que estimen precisos, recogiendo de cada uno de los demás Secretarios de Despacho el respectivo a su ramo (art. 341).

- El mismo Secretario de Despecho de Hacienda presentará con el Presupuesto de gastos el plan de las contribuciones que deban imponerse para llenarlos (art. 342).

- Sobre la unidad de Caja:

- Habrá una Tesorería General para toda la Nación, a la que tocará disponer de todos los productos de cualquier renta destinada al servicio del Estado (art. 345).

- Habrá en cada provincia una Tesorería, en la que se entrarán todos los caudales que en ella se recauden para el erario público. Estas Tesorerías estarán en correspondencia con la General, a cuya disposición tendrán todos sus fondos (art. 346).

- Sobre el control:

- Para que la Tesorería General lleve su cuenta con la pureza que corresponde, el cargo y la data deberán ser intervenidos, respectivamente, por las Contadurías de Valores y de Distribución de la Renta Pública (art. 348).

- Una instrucción particular arreglará estas Oficinas de manera que sirvan para los fines de su institución (art. 349).

— Para el examen de todas las cuentas de caudales públicos habrá una Contaduría Mayor de Cuentas, que se organizará por una Ley especial (art. 350).

- Sobre las Cuentas Generales del Estado:

— La Cuenta de la Tesorería General, que comprenderá el rendimiento anual de todas las contribuciones y rentas, y su inversión, luego que reciba la aprobación final de las Cortes, se imprimirá, publicará y circulará a las diputaciones de provincia y a los ayuntamientos (art. 351).

— Del mismo modo se imprimirán, publicarán y circularán las cuentas que rindan los Secretarios de Despacho de los gastos hechos en sus respectivos ramos (art. 352).

- Sobre la autonomía de la Hacienda Pública:

— El manejo de la Hacienda Pública estará siempre independiente de toda otra autoridad que aquella a la que esté encomendado (art. 353).

Y en relación con el control de la actividad financiera del Estado, la Constitución de Cádiz establece expresamente las tres clases de control que, salvo un breve período de tiempo, iban a subsistir, perfeccionándolos y actualizándolos, como es lógico, hasta nuestros días:

- Control político o parlamentario, atribuido a las Cortes.
- Control administrativo, a cargo de las Contadurías de Valores y de Distribución.
- Control jurisdiccional, de la competencia de la Contaduría Mayor de Cuentas.

Además, la referida Constitución contemplaba otro control, asimismo de carácter político y de alcance nacional, que se materializaba en la publicidad y circulación, para conocimiento de todo el país, de las Cuentas Generales que tenían que rendir el Tesorero general y los Secretarios de Despacho.

Tanto el Estatuto Real de Aranjuez, de 1834, como la Constitución de 1837 son parcos a la hora de establecer los principios de la Hacienda Pública. Concretamente, y en relación con el Presupuesto, la Contabilidad y el Control; únicamente se disponía:

En el Estatuto Real: Antes de votar las Cortes las contribuciones que hayan de imponerse se les presentará por los respectivos Secretarios de Despacho una exposición en que se manifieste el estado que tengan los varios ramos de la Administración Pública, debiendo después el Ministro de Hacienda presentar a las Cortes el Presupuesto de gastos y de los medios de satisfacerlos (art. 36).

En la Constitución de 1837: Todos los años presentará el Gobierno a las Cortes el Presupuesto General de los Gastos del Estado para el año siguiente y el plan de las contribuciones y medios para llenarlos, como asimismo las cuentas de la recaudación e inversión de los caudales públicos para su examen y aprobación (art. 72).

Las Cortes

La importancia que nuestros legisladores constituyentes del siglo XIX daban al control de las Cortes sobre la Hacienda Pública queda reflejada en el hecho de que mientras en las Constituciones posteriores a la de 1812 se omite toda referencia expresa a los controles administrativo y jurisdiccional —posiblemente, por entender que no era materia propia de la Carta Magna y que podía desarrollarse en las Leyes de Administración y de Contabilidad y del Tribunal de Cuentas, a las que se concede el máximo rango— en ninguna de ellas se silencia el control previo que aquéllas deben ejercer al aprobar los Presupuestos y el control posterior que se concreta, principalmente, en el examen y aprobación de las Cuentas o Cuenta General del Estado.

La Contaduría Mayor de Cuentas

Esta Contaduría, prevista en el artículo 350 de la Constitución de Cádiz y que constituye el antecedente inmediato del Tribunal de Cuentas, no fue organizada por una Ley especial como preveía la Carta Magna, sino por Decreto de las Cortes de 7 de agosto de 1813, que, por otra parte, no se refiere exclusivamente a dicha Contaduría, sino que la regula conjuntamente con la Tesorería General y las Contadurías Generales de Valores y de Distribución.

A la Contaduría Mayor de Cuentas se le atribuían, entre otras, las competencias siguientes:

- Examinar todas las cuentas de caudales del erario público, hacer cargo sobre ellas, dar finiquito y compeler a que las den los que tengan obligación de presentarlas (art. 2).
- Poner en conocimiento del Gobierno las cuentas que examinara y los finiquitos que diera, así como también de las personas o establecimientos que no hubieran presentado sus cuentas en el término prescrito (arts. 13, 14 y 15).
- Presentar anualmente a las Cortes todas las cuentas del año próximo anterior de que haya dado finiquito, acompañando los estados generales y particulares que haya firmado y cuantas observaciones tenga por oportunas, conservando en su oficina los comprobantes no

sólo a disposición de las Cortes, sino de cualquiera de los diputados que desee examinarlos (art. 19).

- Si del examen de las cuentas resultare algún incidente que deba ventilarse en los Tribunales de Justicia, se decidirá en la Audiencia del distrito donde resida la Contaduría Mayor y, en este caso, el Presidente de la misma nombrará uno de sus individuos para que asista a su vista y determinación con voto consultivo (art. 17).

Las Contadurías Generales de Valores y de Distribución

Estas Contadurías constituyen el antecedente directo de la Intervención General de la Administración del Estado. La evolución de 1812 hasta nuestros días, de los órganos que dentro de la Administración del Estado han tenido atribuidas las funciones referentes a la Contabilidad Pública y al Control interno de su actividad financiera ha sido la siguiente:

- Contadurías Generales de Valores y de Distribución, creadas por la Constitución de Cádiz (1812-1819 y 1824-1842).
- Contaduría General del Reino (1819-1824 y 1842-1847).
- Dirección General de Contabilidad (1847-1870).
- Dirección General de Contabilidad e Intervención General de la Administración del Estado (1870-1874).
- Intervención General de la Administración del Estado (1874 hasta nuestros días, con el paréntesis del período de 1924-1930).

Las Contadurías Generales de Valores y de Distribución, creadas por la Constitución de Cádiz fueron regidas como queda dicho más arriba, por el Decreto de las Cortes de 7 de agosto de 1813, y, entre otras, se les atribuían las funciones siguientes:

A la Contaduría General de Valores:

- a) Llevar razón puntual de todos los fondos que ingresen en la Tesorería General.
- b) Llevar también razón de los productos de todas las rentas, con distinción de clases y provincias y de todas las cantidades que por cualquier respecto entren en las Tesorerías de provincias.
- c) Cuidar de activar la recaudación y que se apremie a los morosos por todos los medios establecidos en las Leyes.
- d) Pedir a los Contadores de provincias y a las personas y establecimientos que crea oportuno, cuantas noticias juzgue convenientes para enterarse y averiguar el verdadero producto de la renta y poder así formar los estados reglamentarios.
- e) Anotar en sus libros de cargo cuantas cantidades entren en la Tesorería Mayor, aunque sea con carácter interino o por vía de depó-

sito. Para la eficacia de este cometido, en las cartas de pago o recibo que expida el Tesorero se expresará que se ha tomado razón en la Contaduría de Valores, sin cuyo requisito carecerán de valor dichos documentos.

f) Verificar arqueo semanal, mensual y anual de la Caja de la Tesorería, extendiéndose acta con el resultado del mismo, que será firmada por el Tesorero y los dos Contadores.

A la Contaduría General de Distribución:

a) Llevar cuenta exacta de la distribución e inversión que se haga de los caudales que hayan entrado en la Tesorería General o en las Tesorerías de provincias.

b) Dar aviso a la Contaduría Mayor de Cuentas de las cantidades que se entreguen o manden entregar a cualquier persona o establecimiento, a fin de que la citada Contaduría pida la rendición de cuentas de dichas inversiones.

c) Efectuar arqueo semanal, mensual y anual de la Caja de la Tesorería simultáneamente al que verifique el Contador de Valores, firmando ambos el acta que al efecto se redacte en unión del Tesorero.

d) Recibir de la Tesorería General copia de los Presupuestos de Gastos que el Gobierno presente a las Cortes, una vez que los mismos hayan sido aprobados por ellas, firmados por el Rey o Presidente de la Regencia y refrendados por el Secretario de despacho de Hacienda.

e) Intervenir todos los pagos que se hagan o mande hacer al Secretario general.

Y la intervención de los pagos se efectuaba según el procedimiento siguiente:

Una vez que el Tesorero disponía un pago, se pasaba el libramiento con los documentos que lo motivaban al Contador de Distribución, el cual procedía a examinar la legitimidad del pago y de encontrarlo conforme a:

- Sentarlo en los oportunos libros de Distribución.
- Anotar en el libramiento el haber tomado la correspondiente razón.
- Autorizarlo con su firma.

De encontrar reparos se los comunicaría al Tesorero y suspendería la toma de razón. El Tesorero podía ordenar el pago a pesar de los reparos o suspender su ejecución, en cuyo caso lo hacía presente al Gobierno; el cual, después de examinar los motivos en que se fundamentaban el Tesorero y el Contador, podía, bajo su responsabilidad, obligar al último a que interviniera el pago, y el Contador, al verificarla, hacía constar esta circunstancia.

Cualquier pago que se realizara en la Tesorería General y en las de provincias sin ser previamente intervenido se consideraba nulo y los funcionarios que lo hubieran ordenado o realizado quedaban depuestos de sus destinos.

Por otra parte, los pagos no los podía disponer por sí mismo el Tesorero general, ya que antes de extender el libramiento era indispensable que se recibiera el Decreto del Rey o de la Regencia, refrendado por el Secretario de Despacho de Hacienda, en el que se expresasen el gasto al que se destinaba su importe y el Decreto de las Cortes que lo autorizaba (art. 347 de la Constitución de Cádiz y art. 4 del Decreto de 7 de agosto de 1813). Decreto que además de al Tesorero se trasladaba al Contador de Distribución, con lo que se establecía un doble control, que permitía, por una parte, un mejor control de los pagos, y por otra, evitar el extravío de los libramientos en una época en la que debido al estado de las comunicaciones el servicio de Correos adolecía de grandes deficiencias.

Puede y debe resaltarse el hecho de que es el Decreto de las Cortes de 7 de agosto de 1813 el que establece, por primera vez una intervención independiente de las funciones contables propiamente dichas, aunque vinculada a las mismas y limitada a la intervención formal y material de los pagos.

Las vicisitudes por las que pasó la Constitución de 1812 se trasladaron a sus hijas, las Contadurías Generales de Valores y de Distribución. Así, dentro del período absolutista son suprimidas por el Real Decreto de 8 de febrero de 1819, que creaba la Contaduría General del Reino. Reforma que tuvo una vida efímera, ya que repuesta la Constitución en 1820 se restablecen las Contadurías Generales de Valores y de Distribución, que desaparecerían definitivamente en 1842, durante la Regencia del General Espartero, refundiéndolas en una sola bajo la denominación de Contaduría General del Reino.

En esta segunda etapa se aprueba, por Real Decreto de 3 de julio de 1824, la Instrucción para la Dirección, Administración, Recaudación, Distribución y Cuenta de la Real Hacienda y que constituye la más completa y detallada reglamentación de las Contadurías de Valores y de Distribución.

Esta Instrucción partía, como lo harán posteriormente las Leyes de Administración y Contabilidad, definiendo qué se entiende por Real Hacienda, y se dividía en dos partes: la primera, referente a la «Administración y recaudación de las contribuciones y pertenencias de la Real Hacienda», y la segunda regulaba la «Distribución de los productos líquidos de la Real Hacienda».

A la Contaduría General de Valores se le definía como «la autoridad superior en todo lo relativo a la contabilidad, fiscalización e intervención de la administración y recaudación de todos los ramos de la Real Hacienda que están o estén en lo sucesivo a cargo de la Dirección General de Rentas».

Y a la Contaduría General de Distribución como «la autoridad superior en todo lo relativo a la contabilidad, fiscalización e intervención del recibo o inversión de los productos líquidos de la Real Hacienda, bajo las inmediatas órdenes del Ministro de ella».

El año siguiente, el Real Decreto de 19 de mayo de 1825 modifica la Instrucción a la que se acaba de hacer referencia, y entre las modificaciones que introduce merecen destacarse las siguientes:

- El Director general del Tesoro desempeñará por ahora y hasta que se disponga otra cosa, pero con absoluta separación, las funciones de Intendente general del Ejército y de Intendente general de la Marina, además de las suyas propias.
- El Contador general de Distribución reunirá a sus funciones propias las de la Intervención General del Ejército y las que corresponden a la Intervención General de Marina.

Esta normativa pone de manifiesto, por una parte, la política de concentrar en el Ministerio o Secretaría de Despacho de Hacienda toda la Administración Económica del Estado, inclusive la Administración Económica Militar, y, de otra, la de separar las funciones de gestión y administración (Tesorería General e Intendencias Militares) de las de contabilidad y control (Contaduría General de Distribución e Intervenciones Generales del Ejército y de la Marina).

La Contaduría General del Reino

En la Contaduría General del Reino que, como acabamos de ver en el epígrafe anterior, aparece de forma efímera en 1819 y se restablece en 1842, se refunden las Contadurías Generales de Valores y de Distribución.

Del Real Decreto de 8 de febrero de 1819, que la crea por primera vez, cabe destacar lo dispuesto en su artículo 10, en el que se establecía: «El Contador general será nombrado por el Rey y formará parte del Consejo de Hacienda.»

En su segunda época, por Orden de 26 de diciembre de 1842, se aprueba su Instrucción. Y de la normativa contenida en dicha Instrucción procede reseñar:

— La Contaduría General del Reino es el Centro común de la Contabilidad y como tal la autoridad superior para intervenir y fiscalizar las operaciones de todas las dependencias del Reino que en cualquier sentido o concepto administren, recauden o distribuyan las contribuciones, rentas, ramos y todo otro producto que ingrese en las arcas del Tesoro público o salga de las mismas con aplicación a las obligaciones y gastos del Estado (art. 1).

— No podrá ejercerse ninguna función administrativa o directiva de la Hacienda Pública y de cuantos negocios tengan relación con el Tesoro Nacional, sin la concurrencia e intervención del Contador general del Reino, quien según la naturaleza de los negocios podrá delegar su representación en los segundos jefes encargados de la inmediata dirección de las secciones (art. 6).

La Dirección General de Contabilidad

Por Real Decreto de 11 de junio de 1847, se creaba la Dirección General de Contabilidad como sucesora de la Contaduría General del Reino, que se suprimía.

Entre las innovaciones que contenía dicho Real Decreto, por el que se reorganizaba la Administración de la Hacienda Pública, pueden destacarse las siguientes:

— La dirección universal de la Hacienda Pública en sus cuatro dimensiones de administración, contabilidad, recaudación y distribución y deuda pública estarán a cargo en adelante: la primera, de la Secretaría del Ministerio; la segunda, de la Dirección General de Contabilidad; la tercera, de la Dirección General del Tesoro público; y la cuarta, de la Dirección General de la Deuda Pública (art. 1).

— La Dirección General de Contabilidad constará de un Director general, tres Contadores y los demás empleados necesarios. Cada Contador estará a cargo de una Contaduría dentro de la Dirección General.

— La primera Contaduría, intervendrá, llevará y examinará las cuentas concernientes a los valores, recaudación y administración de las rentas, contribuciones, impuestos o ingresos de cualquier clase. La segunda, intervendrá, llevará y examinará la cuenta respectiva a los gastos públicos. La tercera, llevará la intervención y contabilidad de la inversión y distribución de los fondos de todos los productos pasados al Tesoro público (art. 14).

— Ninguna cantidad podrá recaudarse, ni verificarse ningún pago por cuenta del Erario público, sin la intervención de la Dirección General de Contabilidad o sus subalternos, y ninguna persona que recaude o administre fondos de la Hacienda Pública dejará de rendir cuenta de la administración a la misma Dirección (art. 16).

Y a la vista de la normativa transcrita cabe resaltar los hechos siguientes:

— Se concentran en la Dirección General de Contabilidad todas las funciones de contabilidad, intervención y fiscalización, con el fin de que el control se llevara desde el órgano fiscalizador y no desde el órgano gestor.

— La importancia que se da a la Contabilidad, a la que en cierto modo se subordinan las funciones interventoras y fiscalizadoras. Así, por ejemplo, a los Jefes de Contabilidad les correspondía la función típicamente interventora de comprobación de las existencias de personal (revista), material (recuentos) y caudales (arqueos). Y dichos Jefes de Contabilidad y no los Comisarios Militares tenían atribuida la revista de Carabineros, que era un Cuerpo militar dependiente de un Ministerio civil.

En relación con dicha revista y como dato curioso traemos a colación una Real Orden de 27 de agosto de 1850, por la que se disponía que los Jefes de Contabilidad que revisaran las fuerzas de Carabineros no estaban obligados a asistir a dicho acto de uniforme —se sobreentiende el uniforme civil que como personal de Hacienda les correspondía, según la Real Orden de 5 de mayo de 1831—, si bien lo harán siempre con el decoro que su rango y la solemnidad del acto exigen.

— Se va vislumbrando la extensión de la Contabilidad y del control a la fase de reconocimiento de los derechos y obligaciones de la Hacienda Pública. Así se deduce de lo preceptuado por el artículo 14 del Real Decreto de 14 de junio de 1847, anteriormente transcrito:

- La primera Contaduría intervendrá, llevará y examinará las cuentas concernientes a los valores, recaudación y administración...
- La segunda intervendrá, llevará y examinará las cuentas respectivas a los gastos públicos (no a los pagos).

Situación real y efectiva

Si la normativa referente a la organización y funciones de la Administración de la Hacienda Pública, y más concretamente de los órganos de contabilidad y control, presentaba, como se acaba de ver, lagunas y deficiencias, la situación real y efectiva de los distintos servicios era mucho más deplorable.

En primer lugar cabe destacar el hecho de que la ausencia de normalidad política impidió que las Cortes ejercieran los controles que reiteradamente les atribuían las sucesivas Constituciones, aprobando tanto los Presupuestos como las Cuentas Generales del Estado.

Situación que describía el Diputado señor Polo en su intervención dentro de la sesión del Congreso del día 4 de enero de 1850, dedicada a la discusión del Proyecto de Ley de Administración de la Hacienda Pública y de Contabilidad General del Estado, del modo siguiente: «Señores: Las leyes deben darse siempre teniendo en consideración las materias o los negocios sobre los cuales se van a dar, pero a más debe tenerse en cuenta, al dar las leyes, la situación en que se dan, los abusos cuyo remedio va a procurarse en ellas y hasta la sociedad para la cual estas leyes tienen que darse. Señores, hace muchos años que en España existe Gobierno representativo y, sin embargo, el primer derecho, el que forma la base, el que es la esencia de los Gobiernos constitucionales, el derecho que tienen los pueblos de votar los impuestos y aprobar su inversión por medio de sus representantes, ha sido un derecho completamente nulo. En vano ha estado escrito en todas las Constituciones, en vano lo consignaba el Estatuto, la Constitución de 1812, la Constitución de 1837 y la reformada de 1845; no menos, por ello, ha dejado de ser una decepción completa. A la sombra de este estado increíble, estado que dentro de pocos años no sabrán comprender los que vengan a legislar a estos bancos y todos los que examinen la historia de estos tiempos; a la sombra de este estado han pululado los abusos, han crecido, se han hecho fortísimos. Para remediar estos abusos se da la presente ley, y por eso esta ley debe ser fuerte, debe ser muy completa, debe ir directamente a combatirlos; no debe dejar ningún vacío, el menor motivo para que esos abusos puedan continuar»³.

Y en lo referente a la Cuenta General del Estado, la primera de la que se tiene constancia cierta es la correspondiente al año 1850, que coincide con el año en que se promulgó la primera Ley de Administración y Contabilidad. Los datos referentes a este año figuran ya incluidos en la obra *Estadística de los Presupuestos Generales del Estado, período 1850-1890/91*, que a iniciativa del Interventor General don Angel González de la Peña elaboró y publicó el Centro Directivo de la Contabilidad pública.

Por otra parte, dentro del ámbito de la Administración concurrieron asimismo otros factores que contribuyeron a dificultar el normal funcionamiento de los servicios. Entre estos factores, y como más sobresalientes, se deben resaltar:

- La deficiente preparación y falta de profesionalidad del personal.
- Los frecuentes cambios en las funciones que se atribuían a los

³ La transcripción y citas del Diario de Sesiones del Congreso están tomadas del *Anuario de Derecho y Economía de la Hacienda Pública*, citado en reseña bibliográfica. Autores: ACOSTA ESPAÑA, Rafael; FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, Francisco, y otros.

distintos órganos que, como se ha visto en los epígrafes anteriores, se creaban, suprimían, reaparecían y se transformaban con gran frecuencia.

- Las dificultades que presentaba el tránsito de una Hacienda simple y rudimentaria a una nueva inspirada en los principios de buena administración e inversión de las rentas y caudales públicos, unidad de caja y de una adecuada contabilización y control de todas las operaciones.
- Los rudimentarios sistemas de transporte y comunicaciones.

En relación con el personal, una Real Orden de 19 de agosto de 1825 reconocía: *Que el más bien meditado plan de recaudación, administración y distribución de las rentas del Estado no puede llevarse a efecto, ni producir los buenos resultados que son de desear, si aquellas personas a quienes se confía su ejecución carecen de los conocimientos e idoneidad necesarios para que el todo y cada una de las partes caminen en una perfecta armonía hacia el fin propuesto.*

Y dicha Real Orden clasificaba al personal de la Real Hacienda en Meritorios, Escribientes, Oficiales y Jefes.

A los Meritorios se les exigía estar completamente instruidos en gramática y ortografía castellana y en los elementos de aritmética y «escribir correctamente con agilidad y buena letra».

Los Escribientes debían tener los mismos conocimientos que los Meritorios y además «que sepan poner en limpio con hermosura todo género de estados y documentos».

Los Oficiales debían tener la misma instrucción que los Escribientes y otra serie de conocimientos empíricos en materia de expedientes y cuentas, que eran distintos según su destino fuera en las Oficinas Generales de la Corte, en las principales de provincias o en las subalternas o de partido.

A los Jefes se les exigían ser mayores de veinticinco años, haber servido al menos cuatro años en la clase de Oficial si aspiraban a Administradores y Contadores de partido y ocho años para desempeñar los cargos de Administradores, Contadores, Tesoreros y Jefes de Sección de la Subsecretaría, Dirección General de Rentas, Tesorería General y Contadurías Generales de Valores y de Distribución. Además, todos ellos debían estar instruidos en la legislación de Hacienda general y particular, según los cargos a desempeñar; saber resolver los expedientes y las dudas que les presentasen los subalternos; conocer los sistemas de cuenta y razón, la índole y naturaleza de los impuestos y los principios de economía política y estadística, así como saber formar los cargarémenes, cartas de pago, estados y cuentas.

Y en una Real Orden posterior, de fecha 2 de septiembre de 1825, se insiste en la falta de competencia de la mayoría de los empleados: «Se da cuenta del estado poco satisfactorio en que se halla la Real Hacienda por falta de claridad en la cuenta y razón y de suficiencia en los empleados del Estado.»

Para juzgar la formación de los entonces denominados «empleados públicos» que se acaba de describir es preciso tener presente el nivel cultural medio del país en una época en la que el analfabetismo afectaba a un porcentaje elevadísimo de su población.

Peor aún era el hecho de que a la falta de idoneidad profesional había que añadir la apatía en el desempeño de las funciones y la baja moral de los servidores públicos. Consecuencia, sin duda, del carácter temporal, interino, de los empleados, sujetos a continuas cesantías. Prueba de esta situación son las Reales Ordenes que, entre otras que podían haberse elegido, se transcriben a continuación:

«El Rey nuestro Señor ha visto con justo sentimiento que al mismo tiempo que ocupa todos sus desvelos en proporcionar alivio a sus pueblos y el debido cumplimiento de todas las obligaciones de la Monarquía, se descubren alcances crecidos contra los empleados de la recaudación de su Real Hacienda. Esta conducta, tan poco conforme con los sentimientos de los buenos empleados, no puede tener otro origen que la inmoralidad de unos y la indolencia y abandono con que los Jefes respectivos proceden en el desempeño de sus encargos» (Real Orden de 16 de noviembre de 1819).

«Persuadida Su Majestad la Reina Gobernadora de que una de las causas de la baja de valores que se advierte en los productos de las rentas reales procede de la apatía o descuido con que muchos empleados miran el cumplimiento de sus respectivos deberes, contribuyendo a ello la tolerancia de algunos jefes en no dar parte de las faltas y delitos que por aquéllos se cometan en el servicio, para que sufran los efectos de las responsabilidades y penas a que están sujetos con arreglo a lo prevenido por Instrucción y Reales Ordenes...» (Real Orden de 27 de agosto de 1834).

Y las deficiencias y anomalías que someramente se acaban de exponer crearon el clima adecuado para que proliferasen los abusos, malversaciones, pagos indebidos y cuentadantes morosos. De todos estos hechos queda abundante constancia en las disposiciones de la época. Disposiciones entre las que, a título meramente indicativo, entresacamos las siguientes:

«Dándose el caso de que en algunas provincias se pagan sueldos en calidad de empleados a muchas personas que no son de reglamento

ni ha mediado orden superior para ello, y a fin de evitar abuso tan perjudicial, se ordena a todos los Tesoreros de provincia que entre los documentos que remitan para que la Tesorería General expida el correspondiente libramiento, se acompañen las nóminas de pagos de sueldos y que examinadas por la Tesorería General no se despache orden de pago si no cumplen los referidos requisitos» (Real Orden de 12 de agosto de 1814).

«El Rey ha llegado a entender con sentimiento que las rentas de la Corona en lugar de aumentarse como conviene para sobrellevar los gastos del Estado sufren notable disminución en sus valores, con especialidad en esta provincia de Madrid, en las de Cádiz y Barcelona y en otras ricas y populosas, de cuya falta resulta mayor penuria en el Tesoro» (Circular de la Secretaría de Estado de Hacienda de 24 de marzo de 1818).

Una Orden Real de 14 de junio de 1822 autorizaba al Gobierno para formar una Comisión con «empleados inteligentes, activos y celosos», que se llamará de «Rezagados», a la cual se encargará exclusivamente y con separación de la Contaduría Mayor de Cuentas, la toma y finiquitación de todas las cuentas pendientes y atrasadas relativas a los años anteriores al económico 1822/1823.

«Los Intendentes, los Contadores, los Administradores y los Tesoreros de la provincia, los Subdelegados, Contadores y Administradores depositarios de partido y los empleados de las Administraciones subalternas, que dispongan o permitan pagos de cualquier clase, los ejecuten o intervengan sin sujetarse absoluta, material y pasivamente a las órdenes expresas y terminantes de la Dirección General de Rentas y del Contador General de Valores o de la Dirección General del Real Tesoro y del Contador General de Distribución serán juzgados por las Salas de Justicia del Consejo Supremo de Hacienda o por el Tribunal de la respectiva Intendencia según su categoría» (Circular de la Secretaría de Estado de Hacienda de 28 de mayo de 1828).

II. SEGUNDO PERIODO: DE 1850 A 1870

LA ÉPOCA ISABELINA

El reinado de Isabel II (1833-1868) se suele considerar dividido en tres décadas y un quinquenio de disolución. Las décadas son: la de las Regencias (1833-1843), la década moderada (1844-1854) y la históricamente dominada por el fenómeno de la Unión Liberal (1854-1863).

Si la década de las Regencias —que a efectos de esta obra se ha incluido en el período contemplado en el epígrafe anterior— fue la de

la creación de las bases jurídicas de un nuevo Estado y de una transformación social, de la agrupación de una nueva clase dominante por agregación de grupos, mientras se consolidan sus instrumentos de acción política: los partidos, las que transcurren entre 1844 y 1863 son las de la verdadera institucionalización del régimen liberal sobre una realidad socioeconómica no transformada suficientemente mediante la creación de un aparato político, administrativo y fiscal al servicio de las clases dominantes, que abandonan toda veleidad de liberalismo radical.

Los Gobiernos que se fueron sucediendo durante la década moderada, así como los que les siguieron en la década de la Unión Liberal, se esforzaron en la tarea de crear una Administración Pública sobre nuevas bases, dado que la herencia del antiguo Régimen era completamente inadecuada. El sistema administrativo reforzó y consagró el centralismo y la uniformidad de todos los territorios del Estado según la tendencia aparecida en el siglo XVII al instaurarse la dinastía de los Borbones. Sólo el País Vasco (hasta 1876) y Navarra conservaron parte de un sistema foral específico.

La Constitución de 1845

Con la llegada al poder de los moderados se redacta un nuevo texto constitucional, que aunque a primera vista parece seguir casi al pie de la letra a la Constitución de 1837, contiene innovaciones trascendentales consistentes en sustituir los signos de identidad progresista de la primera por otros de carácter conservador.

Desaparece la soberanía nacional para dar paso a la soberanía compartida entre el Rey y las Cortes; se recortan algunos derechos y libertades, entre ellos la libertad de imprenta; se aumentan los poderes del Ejecutivo; el Senado se convierte en una Cámara de nombramiento real, de carácter vitalicio, entre individuos de rango social estrictamente definido por la ley; se restringe el derecho de sufragio.

ADMINISTRACIÓN Y CONTABILIDAD DE LA HACIENDA PÚBLICA

En la Constitución de 1845

En su artículo 75 se disponía: *Todos los años presentará el Gobierno a las Cortes el Presupuesto General de los gastos del Estado para el año siguiente y el plan de contribuciones y medios para llenarlos, como asimismo las cuentas de la recaudación e inversión de los caudales públicos para su examen y aprobación.*

Como puede observarse, este artículo es copia literal del artículo 72 de la Constitución de 1837, anteriormente transcrito. Incluso todo el título XII, «De las contribuciones», de la Constitución de 1845 coincide exactamente con el título de idéntica numeración y denominación de la Constitución de 1837. No presenta, por tanto, ninguna novedad al respecto.

Las reformas trascendentales de la década moderada

La administración y contabilidad de la Hacienda Pública y la estructuración de su sistema fiscal constituían uno de los campos más necesitados de reformas profundas y urgentes. Reformas que se abordan paralelamente por los Gobiernos de la década moderada y que se deben, principalmente, a Ramón de Santillán, figura preclara de nuestra Hacienda Pública del siglo XIX, a quien se debe la primacía de iniciativa y laboriosidad en el establecimiento de la moderna organización de la Hacienda Pública española. La biografía profesional de Santillán la sintetizó Larraz en los siguientes párrafos: «Santillán procedía de la burocracia de la Hacienda; fue, en sus orígenes, lo que hoy llamaríamos un Pericial de Contabilidad. Nombrado en 1825 Oficial de la Contaduría General de Valores, pasó a Contador de la provincia de Madrid en 1833; en 1836 retornó de Jefe de aquella Contaduría General; cesante luego un año por cuestión personal con el Ministro, en el año 1838 vuelve al servicio activo como Jefe de la Sección de Ultramar; un año después asciende a Contador General de Distribución. En 1840, ya lo hemos visto, fue Ministro. En 1843 —oh pasión del servicio público!— no se tuvo a menos de encargarse de la Dirección General de Rentas reunidas. Ministro otra vez en 1847, fue después Gobernador del Banco por designación de Bravo Murillo, permaneciendo en el cargo desde 1849 hasta su óbito, en octubre de 1863, con sólo un paréntesis de cuatro meses»⁴.

No hemos podido resistir a la tentación de transcribir la semblanza que Larraz hace de Ramón de Santillán, entre otras razones: porque pone de manifiesto el alto prestigio que como profesional de la Hacienda Pública habían adquirido ya en aquel entonces los funcionarios de nivel superior al servicio de la Intervención General —los Periciales de Contabilidad del Estado—, con los que se equipara, nada más y nada menos, que a Ramón de Santillán, el funcionario más distinguido de nuestra Hacienda Pública del siglo decimonono, y porque revela, un hecho poco conocido, que Ramón de Santillán fue Conta-

⁴ En discurso citado en reseña bibliográfica, pág. 95.

dor General de Distribución, cargo equivalente al actual de Interventor General de la Administración del Estado.

La situación de la Hacienda Pública en los primeros años de la década moderada y la necesidad de una ley básica que regulara y disciplinara la administración económica del Estado y su contabilidad se expone de forma magistral, difícilmente superable, en el preámbulo del Proyecto de Ley que Santillán presenta a las Cortes el 26 de febrero de 1847, en el que literalmente se decía:

«A las Cortes:

No pocos años de gobierno representativo han transcurrido en España sin que haya tenido satisfactorio cumplimiento el artículo 75 de la Constitución del Estado en la parte que dispone la presentación anual a las Cortes de las cuentas de la recaudación e inversión de los caudales públicos. Conocidas son las causas de esta omisión, inevitables mientras la guerra civil, los trastornos políticos, el desconcierto legal de la Administración, los apuros constantes del Tesoro público y aun el período de transición a un orden de regularidad todavía no alcanzado, han hecho tan difícil como lenta la rendición, el examen y la comprobación de las cuentas del Estado en todos los ramos del servicio público y señaladamente en algunos muy capitales. Pero entre esas causas ha sido sin duda una de las más eficaces la falta de una ley que, desenvolviendo el pensamiento constitucional, hiciese practicable aquel precepto y allanase el camino de un deber cuyo cumplimiento tanto interesa al Gobierno como al país y al crédito de las instituciones.

Convencido el Gobierno de esta verdad y resuelto a procurar cuanto pueda contribuir al buen orden de la Administración Pública, después de haber obtenido la competente autorización de S. M., tiene la honra de presentar a las Cortes un proyecto de Ley Orgánica de la Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública.

Tiene por principal objeto este proyecto el que se determine de un modo fijo y permanente la forma en que haya el Gobierno de presentar a las Cortes las cuentas anuales que la Constitución previene; pero como esta forma, para hacerlas expeditas, necesita enlazarse con la regularidad en la formación de los Presupuestos y con bases inalterables de la contabilidad general y aun de la administración de los caudales públicos, parece que la ley debe abrazar todos estos objetos. El Gobierno de S. M. ha creído, pues, que debía proponerlo así para que de una vez queden sentados por la autoridad de una ley principios importantísimos que considera necesitados de estabilidad, si ha de llegar a la posible perfección el orden de administrar y llevar cuenta de los fondos del Estado, evitando la versatilidad o los errores, que dejan larga huella de desorden en la Administración. Así, todo cuanto entiende

que conviene hacer objeto de ley, ya en las operaciones del Tesoro, ya en la administración de las rentas, ya en el manejo de los caudales, ya en la contratación de los servicios, ya en el cumplimiento de las obligaciones del Erario, ya en la formación de los presupuestos y ya en el ordenamiento de las cuentas, otro tanto se propone en los términos que se juzgan más oportunos y conciliables con la libertad de acción que debe quedar siempre al Poder administrativo.

En la parte de contabilidad era forzoso crear el método y las bases de que han de partir todas las operaciones, no sólo para que en ellas haya uniformidad y enlace, sino para que, concurriendo todas ordenadamente al mismo objeto, nazcan de su conjunto sin esfuerzos la cuenta general y los medios de su comprobación. Pero en la parte administrativa había poco que innovar y escasa es la innovación que se propone. Dispersas andan hoy en leyes, reglamentos o prácticas autorizadas, la mayor parte de las reglas necesarias para el buen orden de las funciones administrativas de la Hacienda. Es, sin embargo, urgente y de importancia grave entresacar de ellas las que forman en cierto modo bases constitutivas; ordenarlas, consignarlas con claridad y hacerlas estables por medio de la ley. Una vez revestidas de este carácter de fijeza, ni podrán alterarse fácilmente ni serán en ningún caso blanco de exigencias u objeto de controversias. Lo que en ello ganará de expedición y regularidad la acción administrativa se comprende a primera vista.

Una novedad, empero, reclama la experiencia, que debe introducirse entre estas reglas; tal es la prohibición del arriendo de las rentas públicas. Cualquiera que hasta aquí haya sido la práctica en este punto trascendental de la Administración, son tan graves como notorios los inconvenientes del arriendo de las rentas. Desdice este medio de los adelantos de nuestro siglo, y prescindiendo de otros daños de índole diversa, causa siempre el doble mal de vejar a los contribuyentes y hacer perder a las dependencias públicas los hábitos y hasta el arte de administrar. Si alguna vez, por motivos especiales, fuere conveniente arrendar una renta, nada empece que así se proponga a las Cortes y que una ley lo autorice.

Por lo demás, la Ley Orgánica de la Hacienda Pública debe asegurar la acción gubernativa a la Administración activa y asignar jurisdicción a la contenciosa para que el servicio público no halle embarazos en su marcha ordinaria ni conculque derechos respetables. Es, pues, esta ocasión oportuna de determinar ambos puntos, y conviene aprovecharla para aplicar principios ya establecidos a la administración de la Hacienda y para asimilar ésta al sistema general vigente sobre lo contencioso-administrativo.

Madrid, 26 de febrero de 1847.—Ramón Santillán.»

El Ministro García Carrasco, siguiendo las sugerencias e iniciativas de Santillán, nombraba, con fecha 18 de diciembre de 1843, una Comisión, presidida por Javier de Burgos e integrada, entre otros, por el propio Santillán, encargada de elaborar, por una parte, un proyecto de Ley de Reforma Tributaria, y, por otra, otro proyecto de Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública. Ahora bien, mientras que dicha Comisión, trabajando sobre textos elaborados por Santillán, proyectó la Reforma Tributaria que se aprobó por Ley de 28 de mayo de 1845 (Reforma Mon), estableciendo las bases del sistema tributario que ha permanecido hasta fechas recientes, la elaboración y aprobación de la primera Ley de Administración y Contabilidad tuvo que recorrer un camino más largo.

En el mes de enero de 1847, y dentro del Gobierno que forma el Duque de Sotomayor, es nombrado Ramón de Santillán Ministro de Hacienda, y el 26 de febrero presenta al Congreso su Proyecto de Ley Orgánica de la Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública. Pero el 27 de mayo siguiente caía el Gabinete Sotomayor y cesaba Santillán.

Dos proyectos más habrían de seguirse hasta llegar al definitivo. Siendo Mon Ministro de Hacienda, el Diputado Blanco de Latoja presentaba al Congreso la siguiente propuesta: *En uso de las facultades que el artículo 92 del Reglamento del Congreso me concede, pido al mismo dé por reproducido el proyecto de Ley Orgánica de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, presentado a las Cortes en 26 de febrero de 1847. Palacio del Congreso, 9 de febrero de 1849. Juan M. B. de Latoja.* Iniciativa que no es secundada por el Ministro; antes al contrario, encomienda a don Augusto Amblard, Diputado por Cádiz, la elaboración de un nuevo proyecto; proyecto que se ultimó al tiempo que Mon era sustituido en el Ministerio por Bravo Murillo (agosto de 1849).

Nombró Bravo Murillo, a propuesta de Santillán, una Comisión para preparar el proyecto de Ley de Administración y Contabilidad y del Tribunal de Cuentas, Comisión que fue presidida por el propio Santillán y de la que, entre otros, formaron parte el ex Ministro señor Oliván y don Pedro Sáenz de Andino, del Consejo Real.

Desechó la Comisión de inmediato el proyecto Amblard y, utilizando como base de trabajo el de Santillán, formuló el que Bravo Murillo presentó a las Cortes el 27 de noviembre de 1849.

El 9 de febrero de 1850 terminaba la tramitación del proyecto de Ley con el dictamen de la Comisión mixta Congreso-Senado. Y el 20 de febrero era promulgada la Ley de Administración de la Hacienda Pública y Contabilidad General del Estado, que pasaría a la historia

con el sobrenombre de Ley Bravo Murillo, aunque algunos tratadistas, en su deseo de hacer justicia, hayan incorporado el nombre de Santillán, denominándola Ley de Bravo Murillo-Santillán. Con esta ley la sumisión de la Hacienda española al régimen de las Leyes de Administración y Contabilidad había quedado instaurada.

Al año siguiente, por Ley de 10 de julio, se creaba el Tribunal de Cuentas del Reino, al que se confería la máxima autoridad en el examen, aplicación y funcionamiento de las cuentas de ingresos, administración y distribución de fondos públicos, con lo que se completaban las instituciones que el Estado liberal dedicaba a fiscalizar y controlar su actividad financiera.

La Ley de Administración y Contabilidad de 1850 (Ley Bravo Murillo-Santillán)

La Ley de Administración de la Hacienda Pública y Contabilidad General del Estado de Bravo Murillo-Santillán giraba en torno a los principios siguientes:

- Regularizar y uniformar los procedimientos de gestión y concentrar en el Tesoro todos los fondos públicos (unidad de caja): «La cobranza y distribución de las rentas públicas no pueden hacerse en virtud de reglas arbitrarias o inconexas, susceptibles de engendrar grandes abusos en su manejo. Es necesario, además de señalar las bases que hayan de presidir a tales operaciones para ejecutarlas con la exactitud y regularidad convenientes, traerlas a un centro común de donde reciban la unidad de impulso y dirección que ha de hacer fecundos resultados. Sólo de este modo quedará garantizada la buena gestión de la Hacienda, así en la íntegra y fiel realización de los recursos del Tesoro como en la legítima y rigurosa satisfacción de sus obligaciones en todos los ramos del servicio público.» (Del breve preámbulo del proyecto presentado por Bravo Murillo a las Cortes en 17 de noviembre de 1849 y que llegó a transformarse en la ley que se comenta.)

- Sujeción al régimen de presupuesto y a la rendición de cuentas por el Ejecutivo a las Cortes: *Por otra parte, no es menos esencial establecer los principios fundamentales de la Contabilidad, y especialmente de la Contabilidad legislativa, señalando la forma de los presupuestos, época de su duración, condiciones que deben llenar, al mismo tiempo que el número y la clase de cuentas que deben rendirse por los respectivos Ministerios de los ingresos y gastos del Estado de cualquier procedencia, en términos que no sólo aquéllos sean una verdad, sino que sobre ellos recaiga la debida fiscalización del Poder Legislativo.* (Del mismo preámbulo.) Regulaba y resaltaba la Ley las funciones de control que las sucesivas Constituciones atribuían a las Cortes.

Llama la atención, por una parte, la amplitud que se da a la Contabilidad, al incluir dentro de la misma y bajo la denominación de Contabilidad legislativa, al Presupuesto, y por otra, el hecho de que no obstante el título inequívoco de la Ley «Administración de la Hacienda Pública y Contabilidad General del Estado», el capítulo dedicado a la misma gira bajo la rúbrica «De las cuentas generales», y son estas cuentas, así como las particulares que deben llevar y rendir los diferentes jefes y empleados de la Administración Pública, las que se regulan en la ley, con total omisión de normas referentes a la contabilidad considerada en un sentido amplio.

Por otra parte, se observa que no obstante haberse suprimido en 1847 la Contaduría General del Reino y sustituido por la Dirección General de Contabilidad, la ley se refiere expresamente a la primera, muy posiblemente porque se trabajó sobre proyectos redactados con anterioridad a la creación de la citada Dirección General y se sufrió un lapsus. Así puede deducirse del hecho de que unos meses después, el 20 de junio del mismo año, se promulgara un Real Decreto confirmando a la Dirección General de Contabilidad.

Con la misma fecha, 20 de junio de 1850, se aprueba la Instrucción por la que debía regirse dicha Dirección General, a la que desde el punto de vista funcional definía como *la oficina donde se centralizan todas las operaciones de cuenta y razón correspondientes a las rentas públicas, a los gastos públicos y al Tesoro público, y la encargada de formar y presentar al Ministerio y al Tribunal Mayor de Cuentas las Generales de todos los ramos de la Hacienda Pública.*

Y entre las funciones que expresamente la atribuía pueden reseñarse las siguientes:

- Llevar la Contabilidad de todos los ramos de la Administración Pública.
- Examinar y comprobar las cuentas de Rentas Públicas, de Gastos públicos, del Tesoro público, de las fincas del Estado y las demás que sirvan de comprobación de éstas.
- Formar las Cuentas generales que deban presentar al Ministerio y al Tribunal mayo.
- Redactar los Presupuestos Generales de gastos e ingresos.
- Intervenir todos los actos de entrada y salida de fondos en las Cajas del Tesoro.

III. RESUMEN

Puede cerrarse este capítulo resumiendo lo expuesto sobre la evolución de la contabilidad y del control de la actividad económica del Estado en el período comprendido entre 1812-1870 en los puntos siguientes:

1. La Constitución de Cádiz establece con precisión y con la debida amplitud los principios fundamentales y básicos reguladores de la Hacienda Pública en el Estado liberal que con la misma se instauraba.

Principios que en forma más concisa repiten el Estatuto Real de 1834 y las Constituciones de 1837 y 1845.

Ahora bien, durante el reinado de Fernando VII y las Regencias de María Cristina y del General Espartero (1812-1843) tanto el desarrollo legislativo como la aplicación práctica de dichos principios se vieron obstaculizados, entre otros motivos y principalmente, por la inestabilidad política que caracterizó al período: cambios radicales del régimen constitucional al absolutista y viceversa, pérdida de las colonias americanas, primera guerra civil entre carlistas y liberales.

2. La Constitución de Cádiz establece ya, de forma clara e inequívoca, las tres clases de control que, salvo en el período 1924-1930, iban a permanecer hasta nuestros días, así como los órganos a los que se atribuían su ejecución.

- Control político o parlamentario, atribuido a las Cortes.
- Control administrativo, a cargo de las Contadurías de Valores y Distribución.
- Control jurisdiccional, de la competencia de la Contaduría Mayor de Cuentas.

3. Se observa un reiterado interés en resaltar la jerarquía e independencia de los órganos de control y de sus titulares. Así, por ejemplo:

- En la Constitución de Cádiz: El manejo de la Hacienda Pública actuará siempre independiente de toda autoridad de aquella a la que esté encomendado (art. 353).
- Real Decreto de 8 de febrero de 1818: El Contador General será nombrado por el Rey y formará parte del Consejo de Hacienda.
- Real Decreto de 3 de julio de 1824: Define tanto a la Contaduría General de Valores como a la de Distribución, como la autoridad superior en todo lo relativo a la contabilidad, fiscalización e intervención, dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

4. Llama la atención el procedimiento exhaustivo y sofisticado que para el control de los pagos establecía el Real Decreto de 7 de agos-

to de 1813, que reglamentaba las Contadurías de Valores y de Distribución.

5. Destaca el interés por concentrar en el Ministerio o Secretaría de Estado de Hacienda los ingresos y pagos del Estado y los caudales del Tesoro, así como las competencias referentes a la Administración Económica del Estado y a su contabilidad. Objetivos que, entre otros, tropiezan con los obstáculos que representan la autonomía que venían disfrutando las Administraciones Militar y de Ultramar.

En este sentido puede citarse el Real Decreto de 19 de mayo de 1825, por el que se concentran en el Director General del Tesoro las funciones de Intendente General del Ejército y de Intendente General de la Marina, además de las suyas propias. Y en el Contador General de Distribución sus funciones propias y las de los Interventores Generales del Ejército y de la Marina.

Real Decreto que, a su vez, pone de manifiesto el inicio de la separación de las funciones de gestión y administración (Tesorero General e Intendentes Militares) de las de contabilidad y control (Contador general de Distribución e Interventores Generales del Ejército y de la Marina).

6. Las funciones interventoras y fiscalizadoras se encuentran vinculadas y subordinadas a la Contabilidad, hasta el extremo de que en muchas de las normas de la época se confundan con las de carácter estrictamente contable.

Y en los casos en los que se vislumbra una intervención independiente de las funciones contables —como, por ejemplo, en el Real Decreto de 7 de agosto de 1813— aquella se limita a la intervención formal y material de los pagos.

Por otra parte, cabe resaltar el carácter de universalidad con el que se conciben y regulan las funciones contables, interventoras y fiscalizadoras. Así, por ejemplo:

- En el Decreto de las Cortes de 7 de agosto de 1813:
 - Corresponde a la Contaduría General de Valores: llevar razón puntual de *todos* los fondos que ingresen en la Tesorería General.
 - Corresponde a la Contaduría General de Distribución: intervenir *todos* los pagos que se hagan o mande hacer el Secretario General.
- Instrucción de la Contaduría General del Reino, de 26 de diciembre de 1845: no podrá ejercerse *ninguna* función administrativa o directiva de la Hacienda Pública y de cuantos negocios tengan relación con el Tesoro Nacional sin la concurrencia e intervención del Contador General del Reino... (art. 6).

- Real Decreto de 20 de junio de 1850: corresponde a la Dirección General de Contabilidad:

- Llevar la Contabilidad de *todos* los ramos de la Administración Pública.

- Intervenir *todos* los actos de entrada y salida de fondos en las Cajas del Tesoro.

7. Resalta, asimismo, la vinculación de los Presupuestos a la Contabilidad, hasta el extremo de que —como se pone de manifiesto en el preámbulo del proyecto de Ley de Administración y Contabilidad de Bravo Murillo— las fases referentes a la elaboración y aprobación del Presupuesto por las Cortes se incluyen dentro del ámbito de la Contabilidad con la denominación de Contabilidad legislativa.

Por otra parte, el sistema de Presupuesto de competencia o jurídico que, siguiendo el modelo continental europeo, se implantó en España a partir de la Ley de Administración y Contabilidad de 1850, hizo que la Contabilidad se extendiera a la fase de devengo, poniendo de manifiesto tanto los derechos y obligaciones reconocidos como los pendientes de ingreso o pago. Lo que supone un avance en relación con los países que, como Inglaterra, siguieron el sistema de Presupuesto de caja y en los que la Contabilidad se limitaba a reflejar los ingresos y pagos realizados por el Tesoro.

8. Finalmente, es preciso dejar constancia de la importancia que nuestros legisladores del siglo XIX concedían a la Contabilidad en general, y de un modo especial a las Cuentas Generales o Cuenta General del Estado. Entre las muchas intervenciones de los señores Diputados en las sesiones de la Comisión parlamentaria que dictaminó la Ley de Administración de la Hacienda Pública y Contabilidad General del Estado de 1850, que así lo aseveran y a título indicativo, se transcriben las siguientes:

- Del señor González Morón: «Señores: Una Ley de Contabilidad no es, en mi opinión, otra cosa que el desenvolvimiento en el orden administrativo de la intervención eficaz y positiva que la Constitución del Estado concede a las Cortes en la recaudación e inversión de los caudales públicos. Y, cosa singular, la Constitución del Estado, que ha fiado al Rey todo lo que es relativo a la administración del país y que no ha dado a las Cortes sobre esta administración más que medios indirectos, tales como las interpelaciones y los votos de censura, ha ido mucho más allá en esta especialísima cuestión que se liga con la recaudación y la distribución de los caudales públicos. Los artículos 75, 76, 77, 78 y 79 de la Constitución no se han contentado con ordenar que no se puede cobrar impuesto ni arbitrio que no esté vo-

tado por las Cortes; no se ha contentado con que sean objeto de una deliberación anual las fuerzas de mar y tierra; no se han contentado con prohibir al Gobierno que haga empréstitos, que disponga de los caudales de la nación; no se ha contentado con que el Gobierno presente los Presupuestos, sino que han dispuesto más, pues se ha mandado que se presenten esas cuentas para que sean aprobadas por las Cortes.»

- Del señor Oliván: «De lo que aquí tratamos es de la Contabilidad en su más elevada región, de la cuenta que según la Constitución debe rendirse por el Ministerio al Parlamento y del modo que sea más positiva y eficaz. Ella ha de juzgar los Presupuestos pasados y motivar los venideros; ella ha de señalar todas las vicisitudes de la Hacienda Pública, y para eso he de hablar y decir la verdad a cuantos la quieran oír. Al alcance de todos debe ponerse lo que a todos interesa.»

CAPITULO II

CREACION

A la Intervención General de la Administración del Estado corresponde desempeñar la alta y noble misión de velar por la exacta aplicación de las leyes y por la guarda y legítima inversión de los caudales, de las rentas y de toda clase de pertenencias del país. (Del preámbulo del Decreto de 7 de enero de 1874, por el que se confirma la Institución.)

EL SEXENIO DEMOCRÁTICO

La Revolución de septiembre de 1868

Las grandes revoluciones suelen obedecer a un conjunto completo de causas y no a una causa única. Así, el estallido revolucionario de 1868 es consecuencia de una compleja gama de elementos. Problemas políticos, económicos y sociales se interrelacionan en apretada amalgama. Como señala Comellas, quizá sea aplicable a este caso la fórmula que da Labrousse para la Revolución francesa de 1848: «la crisis económica proporciona a la crisis política una inmensa fuerza social»¹.

Las formas constitucionales censitarias, uno de los principios básicos de las Constituciones isabelinas de 1837 y 1845, deterioradas con la continua farsa electoral producto del caciquismo existente, no concordaban con la realidad sociológica del país, lo que condujo a un sistema que paulatinamente iba perdiendo sus bases de sustentación y que en los últimos años del reinado se circunscribían a una

¹ En obra citada en reseña bibliográfica, pág. 153.

camarilla palatina próxima a Isabel II y a su marido, Francisco de Asís.

La descomposición del aparato político se materializa, por una parte, en el despegue paulatino de los partidos progresista y demócrata del entramado constitucional isabelino, y, por otra, en los sucesivos fraccionamientos de la Unión Liberal y del partido moderado, que en la década de los años cincuenta y cuarenta había constituido el basamento del sistema.

A la difícil situación política se une la crisis económica que estalla simultáneamente en Europa y en España. Conexión que según apuntan Ángel Bahamonde y Julián Toro hay que buscarla en la relativa internacionalización que sufrió el capital español a partir de 1856, cuando la legislación de sociedades de crédito permitió la libre instalación en España de la banca extranjera². Crisis que desemboca en el derrumbamiento de 1866: los ferrocarriles, la Bolsa, el negocio inmobiliario, la industria textil... se hunden simultáneamente, provocando una situación de paro e inestabilidad social que conduce al descontento popular, que se manifiesta en repetidos motines y pronunciamientos. Para complicar más la situación, al año siguiente, una crisis de subsistencias, consecuencia de unas estructuras agrarias anquilosadas, extenderá la miseria entre las capas populares. No es de extrañar, pues, que ante esta pavorosa situación las clases desamparadas se aproximen a soluciones republicanas que creían significaban la pronta solución de la cuestión social.

Díaz Plaja, opina que el hecho de que fuera una reina y no un rey quien estuviera ocupando el trono en aquel momento tiene su importancia e influencia en la gestación de «La Gloriosa»: «Las reinas provocan siempre una cierta protección caballeresca. Al grito de "Viva la reina niña" murieron muchos luchando contra los carlistas, y la tradición de una Isabel gobernando es bien vista en España. En contra, hay el hecho de que la conducta de una reina tiene que ser mucho más limpia que la de un varón, a quien el pueblo español está siempre dispuesto a perdonar devaneos.

Por eso, en la proclama de los sublevados en Cádiz hay una curiosa alusión que no se encuentra normalmente en declaraciones políticas. Después de especificar los yerros del Gobierno como de costumbre, surge la acusación personal. No se puede decir más claramente que Isabel II coloca en el Gobierno a sus amantes: "Queremos que las causas que influyan en las supremas resoluciones las podamos decir en

² En «Antecedentes de la Revolución de 1868», incluido en la *Historia de España*, citada en reseña bibliográfica Tomo 9, pág. 123).

alta voz delante de nuestras madres, de nuestras esposas y de nuestras hijas, queremos vivir la vida de la honra, de la libertad»³.

A las causas políticas y económicas básicamente descritas se une la desaparición de los grandes apoyos del trono: O'Donnell muere en 1867 y Narváez en 1868. El último intento de la Reina de acudir a un Gobierno duro, presidido por González Bravo, fracasa ante la marea conspiradora que se extiende por todas las clases sociales y por las distintas latitudes del Reino.

En el mes de septiembre estaba todo ultimado para el pronunciamiento. Ruiz-Zorrilla y Sagasta se trasladan a Londres para unirse al General Prim, que coordina la conspiración progresista, embarcando los tres en el vapor «Delta» con dirección a Gibraltar, mientras que el «San Buenaventura» zarpa con rumbo a Canarias para recoger a los militares unionistas allí desterrados. El día 17 el Almirante Topete proclama la Revolución en Cádiz al borde de la fragata «Zaragoza»: «La bandera que la Marina enarbola». Al día siguiente es el General Prim quien escribe: «Españoles, a las armas; una sola bandera: la regeneración de la patria.» Después de este segundo manifiesto arriban en Cádiz los Generales desterrados en Canarias —Serrano, Dulce y López-Domínguez—. El manifiesto definitivo de la Junta lleva fecha de 19 de septiembre, y terminaba con el famoso grito: «Viva España con honra».

Proclamada la Revolución, Prim y Serrano se separan; el Conde de Reus va sublevando con la escuadra los puertos mediterráneos, mientras el General Serrano dirige, por la vía clásica de las invasiones, una marcha sobre Madrid que logra plenamente sus objetivos en la incruenta batalla del Puente de Alcolea el 28 de septiembre, día en el que las tropas de Serrano forzaron a las fuerzas mandadas por el Gobierno, bajo el mando del General Pavía, a la rendición.

Isabel II, que se encontraba en San Sebastián, abandonó el Trono y huyó a Francia.

La dinámica política del Sexenio

Con el triunfo de la Revolución y la caída de Isabel II comenzaban seis años de apretada y compleja dinámica política, durante los cuales se sucederían: un régimen provisional, una regencia, una monarquía democrática, una república federal, una república unitaria, un pronunciamiento y un nuevo régimen provisional.

³ En obra citada en reseña bibliográfica, pág. 326.

El cambio político que significó el triunfo de la Revolución de septiembre y las expectativas que con el mismo se abrían los sintetizan Angel Bahamonde y Julio Toro en los siguientes párrafos: «El cambio político nacido en la bahía de Cádiz fue algo más que el mero derrocamiento de una reina, y con ella una dinastía. Se presentaba el momento de llevar adelante una serie de transformaciones estructurales del contexto político y económico que democratizasen la vida política y destruyesen las trabas que se oponían a la modernización del sistema capitalista surgido. Es decir, estaba en juego la implantación, en toda su potencialidad, de los principios del liberalismo democrático que atrajeran al sistema político burgués a las capas populares todavía sin presencia política activa, vetada por el restrictivo y discriminante sufragio censitario. Ahora cabía la posibilidad de que esas capas populares y pequeño-burguesas se transformaran en ciudadanos de pleno derecho cuando antes sólo lo habían sido virtuales y más objeto que sujeto en la vida política.

También se planteaba la posibilidad de profundos cambios en lo social y en lo económico que estableciesen una diferente regulación en las relaciones capital-trabajo y una transformación de las estructuras de propiedad de la tierra, con la consiguiente corrección de los efectos de la desamortización e implantación de las bases de una ulterior modernización del capitalismo español. El que todos estos problemas se resolviesen de una forma u otra, cuajaran en una realidad práctica o quedaran en el plano de lo virtual dependía de cómo se resolviese la correlación de fuerzas en ese amplio arco político interclasista que alumbraba el Sexenio democrático»⁴.

Aunque como ha escrito Miguel Artola: *La Revolución de 1868 es la última ocasión en que la burguesía protagoniza un movimiento revolucionario*, no fue obra exclusiva suya. En las jornadas septembrinas colaboraron diferentes clases sociales, con aspiraciones y expectativas no sólo distintas sino divergentes.

De ahí que los elementos más moderados de la coalición revolucionaria, los unionistas y progresistas, intentaran desde fechas tempranas estabilizar el nuevo régimen desmantelando las Juntas Revolucionarias que habían llenado el vacío de poder originado a raíz de la caída de Isabel II. Juntas Revolucionarias que en sus manifiestos y proclamas reclamaban: sufragio universal, libertad de imprenta, supresión de los derechos de puertas, libertad de cultos, contribución única, abolición de las quintas...

⁴ En «El Sexenio democrático», *Historia de España* 16, tomo 10, pág. 7.

El 8 de octubre se constituyó el primer Gobierno provisional, presidido por el General Serrano, con el General Prim en la cartera de Guerra y en las restantes carteras políticos progresistas y unionistas, con los demócratas al margen. Hasta el 21 de dicho mes coexisten dos poderes: el de las Juntas Revolucionarias y el del Gobierno provisional, situación inaceptable y que, previas negociaciones, se resolvió por el Decreto gubernamental de disolución de las Juntas.

Del 15 al 18 de enero de 1869 se celebraron las elecciones a Cortes Constituyentes. Era la primera vez que en España se celebraban unas elecciones por sufragio universal directo. Según el Decreto de convocatoria tenían derecho a voto los españoles varones mayores de veinticinco años.

El mismo Decreto establecía la circunscripción provincial en lugar del distrito unipersonal con el fin de conseguir unas elecciones menos influenciadas por el caciquismo. Y el sistema era de mayoría simple a una sola vuelta.

Los resultados confirmaron una mayoría progubernamental de 236 escaños, con dos minorías importantes, 85 Diputados republicanos y 20 carlistas.

Aprobada la Constitución, en cuyo artículo 33 se disponía: «La forma de Gobierno de la Nación española es la Monarquía», el General Serrano fue nombrado regente y el General Prim jefe del primer Gobierno constitucional y verdadero hombre fuerte de la situación.

El problema que reclamaba una solución urgente era el de buscar un candidato para el trono vacante. Entre 1868 y 1870 se multiplicaron los candidatos al trono de España; todos ellos, a excepción del General Espartero, de origen extranjero: Fernando de Caburgo y Luis I, de la casa reinante en Portugal; los Duques de Génova y Aosta, de la casa italiana de Saboya; el Príncipe Leopoldo de Hohenzollern-Sigmaringen, y el Duque de Montpensier, entroncado con la casa francesa de Orleans y cuñado de la destronada Isabe II.

Por fin, el mes de septiembre de 1870 las Cortes constituyentes elegían como Rey de España a Amadeo de Saboya, Duque de Aosta. El 30 de diciembre el nuevo rey desembarcaba en Cartagena, cuando víctima de un atentado acababa de morir el General Prim, su principal valedor.

La proclamación de Amadeo de Saboya, el 2 de enero de 1871, empezaba con malos presagios. El propio hecho de que sólo 191 Diputados de los 344 que componían las Cortes hubieran votado a su favor era un claro indicador de lo frágiles que eran las bases que sustentaban la monarquía democrática que acababa de nacer. Sus enemigos se

prodigaban por doquier; para los monárquicos, tanto alfonsinos como carlistas, era un usurpador; las aristócratas llevaban la mantilla para demostrar su españolísima enemiga y se niegan a servir de damas de palacio; los republicanos han visto su ocasión perdida, y para los católicos el Rey era hijo del usurpador del trono de San Pedro, el rey de la Italia unificada.

Amadeo I fue un rey sencillo, bien intencionado y sinceramente demócrata, cualidad esta última que no contribuyó a facilitar su tarea, ya que se daba la circunstancia de que la mayoría de los que querían rey no eran demócratas y la mayoría de los demócratas eran republicanos, no querían rey.

El rey, solo, se cansó de una situación difícil: rivalidad entre Sagasta y Ruiz Zorrilla, reanudación de la guerra carlista, movimiento independiente en Cuba, agitación social, disputa entre políticos y militares que condujo a la disolución del Cuerpo de Artillería... Y el 11 de febrero de 1873 abdicaba. Su reinado había durado dos años y un mes.

El mismo día, 11 de febrero de 1873, La Primera República era proclamada por el Congreso y el Senado reunidos en Asamblea Nacional.

La República, que nacía con tendencias federalistas, se vio desbordada por la influencia anarquista, que transformó el federalismo en cantonalismo y los cantones se proclamaron independientes. Su primer presidente, don Estanislao Figueras, ejerció el cargo hasta el mes de junio, en que abiertas las Cortes Constituyentes se formó un nuevo Gobierno presidido por don Francisco Pi y Margall, el más importante teorizador del federalismo en España y que se retiraría para no tener que utilizar la violencia represiva. Le sucedió don Nicolás Salmerón, que no tuvo otro remedio que recurrir al ejército para sofocar a los cantonalistas. De la acción militar derivaron consejos de guerra, en algunos de los cuales se decidió la pena de muerte, y como Salmerón, por principios, no podía firmar aquellas penas, antes de hacerlo prefirió dimitir a las pocas semanas de su nombramiento.

El último presidente del Gobierno de la República fue don Emilio Castelar, conocido hasta entonces como el mejor orador de su tiempo. Con Castelar llegó la República unitaria y autoritaria. Suspendió momentáneamente las sesiones de las Cortes y gobernó por Decreto, dejando asimismo en suspenso las garantías constitucionales. Acabó con las insurrecciones cantonales y logró poner orden en la mayor parte del país. Pero su política pareció a muchos republicanos inconsecuente con sus propios principios. Reabiertas las Cortes en la fecha prevista constitucionalmente, el 2 de enero, prevaleció una moción de censura, y fue derrotado por 120 votos contra 100. Cuando en la madru-

gada del día 3 de enero se estaba discutiendo la elección de un quinto Presidente, el General Pavía, con un pelotón de soldados, irrumpía en el salón de sesiones y disolvía las Cortes por la fuerza.

El régimen de «interinidad» nacido del golpe de Estado del General Pavía, que siguió denominándose republicano aunque continuara vigente la Constitución monárquica de 1869, representa el epílogo de la Revolución de 1868 y el prólogo de la Restauración en la persona del Príncipe Alfonso, hijo de Isabel II, que no había tenido parte en el pasado y que acababa de cumplir diecisiete años, la edad necesaria para reinar. Aunque Cánovas del Castillo, el verdadero artífice de la Restauración, esperaba que el cambio se operara por sí solo, el pronunciamiento del General Martínez Campos en Sagunto, el 29 de diciembre de 1874, a favor de Alfonso XII precipitó los acontecimientos.

Con este último pronunciamiento se cerraba el Sexenio democrático. Ahora bien, su huella estará presente en la historia posterior. La Restauración no iba a ser, en la mayoría de los aspectos, una simple vuelta atrás. Los principios del liberalismo democrático que alumbró el Sexenio los irían poniendo en práctica de forma paulatina —aunque muchas veces limitada e imperfecta— los hombres de la Restauración.

Por otra parte, al régimen de libertades que instauró se debe uno de los períodos de mayor esplendor y progreso cultural del siglo XIX.

La Constitución de 1869

La Constitución de 1869 se encuadra dentro de la serie que Tomás y Valiente cataloga como Constituciones de duración efímera —1808, 1869, 1931— y que, a su vez, se corresponden con las que se inspiraron en la línea ideológica del liberalismo radical. Frente a las Constituciones de mayor duración —1837, 1845 y 1876—, producto del «moderantismo español», concepto formulado por José María Jover para designar el régimen político representado por una oligarquía que desea guardar las formas de un régimen representativo, sin perjuicio de renunciar de antemano a los resultados que comportaría una aplicación sincera del mismo, incluso sobre la base del sufragio restringido que corresponde a las concepciones doctrinarias⁵.

Su título primero contiene una declaración de los derechos individuales que se garantizan al ciudadano y ante los que se supeditan los poderes públicos. Son los derechos naturales, imprescriptibles e inalienables del individuo: expresión, reunión, asociación, sufragio uni-

⁵ En obra citada en reseña bibliográfica, págs. 137-138.

versal, inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia, etc. Es la primera vez que de forma tan explícita aparecía en una Constitución española el reconocimiento de los derechos fundamentales del ciudadano.

Su principio básico, el de la soberanía nacional, se contiene en el artículo 32: «La soberanía nacional reside en la Nación, de la cual emanan todos los poderes». La división de poderes del Estado estaba perfectamente delimitada: el Legislativo, que correspondía a las Cortes; el Ejecutivo, que residía en el Rey y que lo ejercía por medio de sus Ministros, y el Judicial, atribuido a los Tribunales, que se democratizan con la institución del Jurado.

Establecía un sistema bicameral: Congreso de los Diputados y Senado, Cuerpos colegisladores con iguales atribuciones, ambos elegidos por sufragio universal masculino, directo en el caso de los diputados e indirecto, a través de compromisarios, los senadores.

El Senado conservaba un carácter elitista, ya que sólo eran elegibles como senadores determinados ciudadanos: grandes terratenientes, representantes de ciertas instituciones culturales y de la jerarquía eclesiástica y altos cargos de la organización del Estado; Teniente general, Consejero de Estado, Ministros, Magistrados de los Tribunales Supremos, etc. Esta configuración más conservadora del Senado pretendía, sin duda, compensar la posible radicalización del Congreso, elegido por sufragio universal directo.

Economía y Hacienda

Constituye una constante de nuestra historia contemporánea el hecho de que los cambios políticos de carácter progresista han coincidido con períodos de crisis económica: el Sexenio democrático con la crisis europea y española que estalla en 1866; la Segunda República, con la Gran Depresión de los años treinta de este siglo, y la reciente transición de la dictadura a la democracia, con la denominada «crisis del petróleo», que golpeó a las economías de los países occidentales durante la década de los setenta y primeros años de los ochenta.

La agitada vida política del Sexenio tiene como trasfondo la proyección de la crisis de 1866, que repercute negativamente sobre la economía nacional y sobre la Hacienda Pública e influye en la radicalización de las tensiones sociales.

El mercado financiero no consigue reponerse de los efectos de la crisis. Las sociedades se declaran en quiebra o entran en suspensión de pagos. Quiebras y suspensiones que repercuten en las obras de ins-

talación de la red ferroviaria y en la actividad constructora en general. A su vez, las líneas ferroviarias en explotación, con la disminución del tráfico, no producen beneficios, y la atonía económica se traduce en un alarmante nivel de paro.

La Hacienda Pública ve agravarse su enfermedad crónica: los déficit que año tras año venía arrastrando. La crisis de las finanzas, la disminución de los ingresos fiscales y los enormes intereses de la Deuda Pública en circulación, unido al aumento considerable de los gastos como consecuencia de la guerra colonial y de la carlista, la colocaron en situación de quiebra virtual. Las soluciones extremas que se utilizaron fueron:

- Los nuevos empréstitos que negoció el ministro Figuerola en el extranjero. Solución de la que se beneficiaron principalmente los Rothschild y los Bancos de París y de los Países Bajos.
- La transformación del Banco de España en Banco Nacional, efectuada por el ministro Echegaray por Decreto-ley de 19 de marzo de 1874, al que se le otorga el monopolio de emisión de billetes, y en contrapartida se le coloca en la situación de prestamista de la Hacienda Pública. El preámbulo del referido Decreto no deja dudas sobre este último objetivo: «Abatido el crédito por el abuso, agotados los impuestos por vicios administrativos, esterilizada la amortización por el momento, forzoso es acudir a otros medios para consolidar la deuda flotante y para sostener los enormes gastos de la guerra que ha dos años aflige la mayor parte de nuestras provincias. En tan críticas circunstancias, cediendo a las exigencias de la realidad presente, a las apremiantes necesidades de la lucha, el ministro que suscribe, de acuerdo con el Consejo de Ministros, se propone crear, bajo la base del Banco de España y con el auxilio de los Bancos de provincias, un Banco Nacional, nueva potencia financiera *que venga en ayuda de la Hacienda Pública*, sin desatender por esto las funciones propias de todo Banco de emisión.»

Por otra parte, el doctrinarismo liberal de los hombres de la Revolución les llevó a implantar un librecambismo económico que iba a repercutir de forma profunda sobre la economía nacional.

Hijos de esta política librecambista son, entre otros, el Arancel de Aduanas y el Decreto de diciembre de 1868, por el que se establecían las bases generales para la nueva legislación minera.

El desarme arancelario incidió negativamente sobre nuestra incipiente industria, lo que originó el fortísimo movimiento de protesta que se genera en Cataluña y que dará lugar al triunfo del proteccionismo en los años de la Restauración.

Y la nueva legislación minera facilitaría la explotación de nuestras minas por capitales extranjeros —principalmente franceses e ingleses—, con escaso beneficio para la Nación, como señala Sánchez Albornoz: *Las nuevas cuencas mineras fueron puestas en explotación por empresas extranjeras que invirtieron capital en España. Las ganancias obtenidas por estas empresas no fueron normalmente reinvertidas, sino que fueron remitidas al país inversor, por lo que los capitales así generados no alentaron transformaciones interiores del país.*

ADMINISTRACIÓN Y CONTABILIDAD DE LA HACIENDA PÚBLICA

En la Constitución de 1869

Frente al laconismo que a la hora de establecer las normas fundamentales reguladoras de la Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública presentaban las Constituciones de 1837 y 1845, en las que la segunda se limita a reproducir literalmente lo preceptuado en la primera, la Constitución de 1869 incorpora a su título IX, «De las Contribuciones y de la Fuerza Pública», preceptos que es preciso resaltar:

- El Gobierno presentará todos los años a las Cortes los Presupuestos de gastos e ingresos, expresando las alteraciones que haya hecho en los del año anterior.
- Cuando las Cortes se reúnan el 1 de febrero, los Presupuestos habrán de presentarse al Congreso dentro de los diez días siguientes a su reunión (art. 100).

Este artículo introduce en pro de la disciplina presupuestaria las dos innovaciones siguientes:

— Los Presupuestos que el Gobierno presente a las Cortes deben expresar las alteraciones que contengan en relación con los del años anterior.

— Se establece un plazo fijo para la presentación de los Presupuestos a las Cortes: los diez primeros días del mes de febrero, plazo que es preciso considerar en relación con la fecha de inicio del ejercicio presupuestario: el 1 de julio. Y que la Ley de Administración y Contabilidad de 1870 concretaba en los siguientes términos: «Los Presupuestos Generales de ingresos y gastos se presentarán a las Cortes antes del día 11 del mes de febrero, o sea, cuatro meses y dieciocho días antes de aquel en que haya de empezar su ejercicio» (art. 24).

— Ningún pago podrá hacerse sino con arreglo a la Ley de Presupuestos u otra especial y por orden del Ministro de Hacienda, en la forma y bajo las responsabilidades que las leyes determinen (art. 102).

Se sienta el principio de sometimiento de la ordenación de los pagos a las leyes de presupuestos u otras especiales y de su centralización y unificación bajo la autoridad del Ministro de Hacienda, y lleva implícito el fortalecimiento de la función interventora, como se pondrá de manifiesto al desarrollar el artículo en la Ley de Administración y Contabilidad.

- Todas las leyes referentes a ingresos, gastos públicos o crédito público se considerarán como parte del Presupuesto y se publicarán con este carácter (art. 105).

Se da a la ley anual de presupuestos un carácter amplio, comprensivo de la normativa legal reguladora de la actividad económico financiera del Estado dentro del ejercicio, en la triple vertiente de los gastos, los ingresos y el crédito público.

- Las Cortes fijarán todos los años, a propuesta del Rey, las fuerzas militares de mar y tierra.

Las leyes que determinen estas fuerzas se votarán antes que las de presupuestos (art. 106).

Se sometían los gastos de carácter militar al principio de disciplina presupuestaria.

- Finalmente, al disponer en su artículo 58 que correspondía a las Cortes el nombrar y separar libremente a los Ministros del Tribunal de Cuentas de Reino, se desliga a este Tribunal del Poder Ejecutivo y se le colocaba dentro de la órbita del Legislativo.

La Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1870 (Ley Figuerola)

Proyecto de don Constantino Ardanaz.—Si sorprende el escaso espacio de tiempo que necesitó la Comisión encargada de redactar el proyecto de Constitución para culminar su tarea, ya que constituida el 12 de febrero, el 30 de marzo siguiente presentaba su Proyecto a las Cortes; no es menos sorprendente la diligencia que demostraron los responsables de la Hacienda Pública, ya que promulgada la Constitución el 6 de junio y publicada en la *Gaceta de Madrid* al día siguiente, el 29 de octubre del mismo año 1869 el Ministro de Hacienda, don Constantino Ardanaz, presentaba a las Cortes un proyecto de Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública adaptado a los preceptos básicos contenidos en la Carta Magna que acababa de promulgarse.

El Proyecto de don Constantino Ardanaz representaba un gran avance en relación con la Ley Bravo Murillo de 1850. Además de adaptar la Ley Básica de la Hacienda Pública a los principios incorporados a la Constitución, llenaba las lagunas que en relación con aspectos fun-

damentales de la Administración Económica del Estado presentaba la Ley de 1850. La estructura y contenido del Proyecto en relación con la Ley Bravo Murillo así lo atestiguan:

Capítulos	Proyecto de don Constantino Ardanaz	Ley de 1850
I	De la Hacienda Pública	De la Hacienda Pública
II	De las obligaciones del Estado y de los presupuestos	De los presupuestos y de las obligaciones del Estado
III	De los balances que deben acompañar al proyecto de Ley de Presupuestos	De las cuentas generales
IV	De la ordenación de los gastos del Estado y de los pagos que para cubrirlos realice el Tesoro	
	De la Intervención	
VI	De las cuentas del Estado	
VII	De las cuentas provinciales y municipales	

Entre las innovaciones que presentaba el Proyecto Ardanaz cabe destacar, como más sobresalientes, las que se contenían en sus capítulos IV y V, referentes, respectivamente, a la regulación de la «Ordenación de gastos del Estado y de los pagos que para cubrirlos realice el Tesoro» y «De la Intervención», así como las derivadas de la nueva situación del Tribunal de Cuentas, que como queda dicho anteriormente dejaba de depender del Poder Ejecutivo y se le colocaba dentro de la órbita del Legislativo. Que el Proyecto giraba principalmente en torno a dichas innovaciones se ponía de manifiesto en su preámbulo o exposición de motivos, en el que, entre otros extremos, se decía: «El título IX de la Constitución vigente, al prescribir reglas para el servicio económico del Estado, establece en el artículo 102 el precepto de que todo pago deberá hacerse con sujeción a la Ley de Presupuestos u otra especial y por orden del Ministro de Hacienda, en la forma y bajo la responsabilidad que las leyes determinen.

El legislador quiso con esto dar al Ministro de Hacienda una intervención directa e inmediata en el pago de todas las obligaciones, y tan eficaz como fuese necesaria, para regularizar el ingreso y la salida de fondos del Tesoro público. Como consecuencia de ello, quiso también dar un paso más en la organización de nuestra Contabilidad, unificando en lo posible sus dos ramas civil y militar y, *sobre todo, fortaleciendo el principio de intervención de una manera vigorosa...*

Hoy no existe continuidad en la acción fiscal económica porque el Gobierno, en vez de ultimar el examen de las cuentas en sus oficinas interventoras, deja esta atribución intacta al Tribunal de las del Reino, sin duda porque, dependiendo del Poder Ejecutivo, se considera su

gestión administrativa más caracterizada y eficaz que cualquier otra. Pero desde el momento que la Constitución hace depender al Tribunal del Poder Legislativo, es de absoluta necesidad para el Gobierno verificar las operaciones de intervención y examen con el fin de que el resultado de su gestión económica vaya a dicho Tribunal tan depurado como sea posible.

De esta necesidad surge lógicamente la división interventora y judicial de nuestra Contabilidad, acciones independientes entre sí que no deben ser confundidas ni en los detalles ni en el conjunto de la cuenta.

La reforma abraza tres grandes conceptos: primero, unificación de la ordenación de los pagos de la Administración Económica Civil y Militar; segundo, unificación de la intervención de los pagos y examen administrativo de las cuentas por agentes responsables; tercero, examen, juicio y fallo judicial de las mismas por el Tribunal de las del Reino.»

De los párrafos transcritos se deduce que entre las aspiraciones del Proyecto Ardanaz, que más tarde recogería y ampliaría la Ley Figuerola, se encontraban:

- La de delimitar las atribuciones que sobre el control de la actividad económica del Estado correspondían al Tribunal de Cuentas a las de examen, juicio y fallo judicial de las cuentas, colocándolo, de acuerdo con la Constitución, dentro de la órbita del Poder Legislativo.
- La de potenciar el control dentro del ámbito del Poder Ejecutivo. Control a ejercer por un órgano del Ministerio de Hacienda al que denominaba simultáneamente Dirección General de Contabilidad o Intervención General, otorgando al Director general de Contabilidad el carácter de Interventor General de la Administración del Estado.

El Proyecto Ardanaz fue aceptado por las Cortes, que designaron una Comisión para su estudio, pero por los avatares de la política quedó en suspenso durante seis meses, hasta que el nuevo Ministro de Hacienda, don Laureano Figuerola, solicitó de las cortes que fuera retirado para sustituirlo por otro redactado bajo su dirección.

Ley Figuerola, de 25 de junio de 1870.—El 7 de mayo de 1870 el Ministro de Hacienda, don Laureano Figuerola, presentaba a las Cortes el nuevo Proyecto de Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, basado fundamentalmente en el Proyecto Ardanaz, con algunas modificaciones, entre las que destaca la referente a la supresión del capítulo VII del mismo, relativo a «De las cuentas provinciales y municipales». De los 75 artículos de que constaba el Proyecto Figuerola, 49 eran de reproducción literal del de Ardanaz, aunque no en todos los casos coincidiera la numeración de los mismos.

El Proyecto Figuerola presenta la peculiaridad de que solicitaba de las Cortes que entrara inmediatamente en vigor. Y la necesidad de incorporar con urgencia al ordenamiento vigente la normativa contenida en los proyectos de Ley que se presentaban a las Cortes se justifican en el preámbulo del modo siguiente: «En 29 de octubre del año próximo pasado el Gobierno presentó a las Cortes dos proyectos de ley reformando, en armonía con los preceptos de la Constitución, las leyes que antes regían de "Administración y Contabilidad de la Hacienda" y del "Tribunal de Cuentas del Reino".

El Ministro que suscribe retiró recientemente los indicados proyectos con el fin de estudiarlos e introducir en ellos las modificaciones que creyese oportunas, y una vez cumplido este deber, hallándose conforme con el espíritu de las mismas y habiendo alterado únicamente algunos detalles, devuelve hoy a las Cortes los mencionados proyectos, sobre los cuales no ocuparía nuevamente la atención de la Asamblea si no tuviese el convencimiento de que su publicación como leyes del Estado es de conocida urgencia.

Para convencerse de ello basta recordar que algunos artículos de la Constitución vigente alteraron parte de las leyes y que mientras los nuevos preceptos constitucionales desarrollados en la reforma no rijan como ley del Reino, no pueden resolverse muchos e importantes incidentes administrativos, ni desenvolverse la Administración Económica de nuestra Hacienda en armonía con los principios aceptados por la Revolución.

Por tanto, atendiendo al carácter administrativo de los proyectos de Ley de que se trata, a que los muchos e interesantes asuntos que ocupan la atención de las Cortes acaso no les permitan discutirlos en seguida y que su adopción inmediata como leyes provisionales, al paso que satisface una necesidad reconocida y presta un servicio importante, en nada coarta la soberanía de la Asamblea, que con todo el determinimiento necesario puede dedicarse, cuando sus importantes tareas lo permitan, a su examen y modificación, si lo estima conveniente el Ministro que suscribe, autorizado por S. A. el Regente, y de acuerdo con el Consejo de Ministros, tiene la honra de proponer a la aprobación de las Cortes el siguiente Proyecto de Ley.»

Proyecto de artículo único que fue aprobado por las Cortes en su sesión del día 3 de junio y en el que, tal y como se proponía, se disponía: «Artículo único. Los Proyectos de Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública y del Tribunal de Cuentas del Reino regirán desde luego como leyes del Estado, sin perjuicio de las alteraciones que en ellos acuerden las Cortes.»

Y días después las Cortes aprobaban la Ley provisional de Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 20 de junio de 1870 (Ley Figuerola).

La innovación más importante de esta Ley —sobre todo bajo la perspectiva de este estudio— es la incorporación a la Ley Básica de la Hacienda Pública un capítulo dedicado a la «Intervención». Capítulo cuyo contenido se transcribe a continuación:

«CAPITULO V De la Intervención

Art. 52. Se confiere al Director General de Contabilidad el carácter de Interventor General de la Administración del Estado. La Dirección General de Contabilidad fiscalizará todos los actos de la Administración Pública que produzcan ingresos o gastos, intervendrá la ordenación y ejecución de los ingresos y pagos y llevará toda la Contabilidad del Estado.

Art. 53. La Intervención General ejercerá sus funciones por medio de agentes directos, establecidos cerca de todas las dependencias encargadas de los diferentes ramos de la Administración Pública y de las ordenaciones generales y secundarias de pagos.

Art. 54. Todos los agentes interventores serán nombrados por el Ministro de Hacienda a propuesta de la Intervención General. En los mismos términos se hará el nombramiento y la renovación de todo el personal de las Intervenciones, pero en cuanto a los de las ordenaciones, dependencias y establecimientos de Guerra y Marina, se observarán las reglas establecidas en el artículo 50, respecto al personal de las ordenaciones secundarias de pagos de los mismos Ministerios.

Art. 55. La Intervención General del Estado queda facultada para inspeccionar por sí o por medio de delegados todas las dependencias y establecimientos de Guerra y Marina en cuanto se refiera a los servicios que produzcan liquidación y pago de obligaciones.

Art. 56. Los interventores serán responsables, mancomunadamente con los administradores, ordenadores de Pagos y jefes de establecimientos, de todos los actos ilegales de éstos referentes a la liquidación de derechos y obligaciones de la Hacienda y del Tesoro y a los pagos que realicen las cajas, siempre que los consientan sin hacer observación escrita acerca de la improcedencia o ilegalidad.»

Las innovaciones en relación con el Proyecto Ardanaz se limitaban a las siguientes:

- En el artículo 52 —48 del Proyecto Ardanaz— la redacción «La Dirección General de Contabilidad fiscalizará todos los actos de la Administración Pública...» se modificará del modo siguiente: «La Dirección General de Contabilidad fiscalizará todos los actos de la Administración Pública *que produzcan ingresos o gastos...*»

En esta modificación veía Fábregas del Pilar el germen de la fiscalización previa⁶, que posteriormente se implantaría en la Administración Militar por la Ley de 15 de mayo de 1902 y se extendería a toda la Administración del Estado por el Decreto-ley de 19 de junio de 1924.

- Se incorporaba el artículo 55, por el que se disponía que la Intervención General de la Administración del Estado quedaba facultada para inspeccionar por sí o por medio de delegados las dependencias o establecimientos de Guerra y Marina en cuanto se refiera a los servicios que produjeran liquidación y pago de obligaciones.

En este artículo aparece por primera vez la figura de los delegados de la Intervención General de la Administración del Estado. En los artículos anteriores la propia Ley establecía que la Intervención General ejerciera sus funciones por medio de agentes directos, que serían nombrados por el Ministro de Hacienda a propuesta de aquélla.

Otra peculiaridad de la Ley Figuerola es que no obstante haber sido aprobada con el carácter de Ley «provisional» había de tener un destino de dilatada vigencia que parece asegurado en el ámbito de la Hacienda Pública a las normas que se incorporan a nuestro ordenamiento con el calificativo de provisionales, ya que con ese carácter, y a pesar de los reiterados intentos para su sustitución, llegaría, con muy ligeras modificaciones, hasta la promulgación de la Ley de Administración y Contabilidad de 1 de julio de 1911, a la que incluso se incorporarán una buena parte de sus preceptos.

Finalmente, y en otro orden de ideas, procede resaltar la importancia que los hombres del sexenio asignaban a la Administración Económica del Estado, como consta expresamente en el preámbulo de la Ley: «El Gobierno, *que da gran importancia a este ramo de la Hacienda Pública*, se propone continuar activamente su reforma, adoptando para ello todas las medidas que, sin producir trastorno alguno, produzcan el fin deseado.»

⁶ *Ley de Contabilidad y Fiscalización e Intervención de los Derechos y Obligaciones del Estado*, obra citada en reseña bibliográfica, pág. 235.

El Cuerpo especial de Contabilidad y Tesorería del Estado

Los aires reformadores de la organización de la Administración Económica del Estado que caracterizaron al Sexenio y que, como se acaba de ver, se plasmaron en la nueva Ley de Administración y Contabilidad, se extendieron al personal a su servicio. El artículo 12 de la Ley de Presupuestos de 14 de marzo de 1870 creaba el Cuerpo especial de Contabilidad y Tesorería del Estado. Y por Decreto de 12 de agosto siguiente se aprobaba el Reglamento del mismo, en el que, entre otros extremos, se establecía:

Todos los servicios públicos de Contabilidad y Tesorería están a cargo de empleados que constituirán un Cuerpo especial llamado de Contabilidad y Tesorería del Estado (art. 1).

Se consideran empleos del Cuerpo especial de Contabilidad y Tesorería del Estado las plazas de Jefes de Administración, Jefes de Negociado y Oficiales, hasta la quinta clase inclusive, en las siguientes dependencias:

- Dirección General de Contabilidad de la Hacienda Pública.
- Dirección General del Tesoro.
- Contaduría General.
- Contaduría de la Dirección General de la Deuda Pública.
- Tesorería de la misma.
- Contaduría de la Caja General de Depósitos.
- Tesorería de la misma.
- Ordenaciones de pagos de todos los Ministerios.
- Intervenciones de las Administraciones económicas de las provincias.
- Caja de las mismas.
- Contadores o Interventores y Tesoreros Depositarios de las demás dependencias o establecimientos de la Hacienda Pública, a excepción de los que se rijan por reglamentos especiales (art. 2).

• El Ministro de Hacienda es el Jefe superior del Cuerpo especial de Contabilidad y Tesorería del Estado, y como tal, el Presidente de una Junta Directiva del Cuerpo, de la cual serán vocales natos:

- El Subsecretario del propio Ministerio.
- El Director General de Contabilidad.
- El Director General del Tesoro.
- El Director General de la Caja de Depósitos.
- El Director General de la Deuda Pública y los segundos Jefes de las Direcciones Generales de Contabilidad y del Tesoro.
- Un Jefe de Negociado del Cuerpo desempeñará, sin voz ni voto, el cargo de Secretario de la Junta Directiva del mismo (art. 4).

Con la creación de este Cuerpo se trataba de que todos los servicios de Contabilidad, Intervención y Tesorería estuvieran a cargo de personal especializado, idóneo y competente, ya que las deficiencias de los servicios obedecían, en gran parte, a las insuficiencias del personal que los desempeñaba.

La Dirección General de Contabilidad e Intervención General de la Administración del Estado

Durante el reinado de Amadeo de Saboya, y por Decreto de 7 de noviembre de 1871 se aprueba el Reglamento de la Dirección General de Contabilidad e Intervención General de la Administración del Estado.

Sin duda, la importancia de las funciones fiscalizadoras e interventoras que la Ley de Administración y Contabilidad atribuía a la Dirección General de Contabilidad, que desbordaban el campo de las propiamente contables, como resaltaba la exposición de motivos del citado Reglamento: «Estas nuevas obligaciones, a la vez que confieren a la Dirección General de Contabilidad la honra de vigilar en primer término por la guarda y legítima inversión de todos los derechos e intereses públicos...», unido al confusionismo que presentaba la Ley, que mientras en su artículo 52 atribuía a la Dirección General de Contabilidad las funciones fiscalizadoras e interventoras y en los artículos 53, 54 y 55 se refería de un modo concreto a la Intervención General, dio lugar a que el referido Centro pasara a tener la doble denominación de Dirección General de Contabilidad e Intervención General de la Administración del Estado.

El Decreto de Echegaray, de 7 de enero de 1874

Don José Echegaray, Ministro de Hacienda en el Gobierno que se constituye inmediatamente después del pronunciamiento del General Pavía, se apresura a presentar a la conformidad del Presidente del Poder Ejecutivo de la República un Decreto por el que se desarrolla lo preceptuado en relación con la función interventora por la Ley de Administración y Contabilidad de 1870. A cuyo efecto, el Centro al que la Ley atribuye el ejercicio de las funciones fiscalizadoras, interventoras y contables pasa a denominarse Intervención General de la Administración del Estado, y a su titular, el Interventor General, se le otorga la máxima categoría administrativa.

La urgencia en promulgar el referido Decreto lleva fecha de 7 de enero, tres días después del pronunciamiento, así como la prosa de su

texto, que denuncia a su autor, obedece, a nuestro juicio, a una doble motivación:

- La situación de quiebra virtual en que se encontraba la Hacienda Pública.
- La idiosincrasia del Ministro. Don José Echegaray, hombre polifacético: ingeniero de caminos, matemático, dramaturgo, premio Nobel de Literatura, político, diputado, Ministro de Hacienda y de Fomento, pasaría a la historia de nuestra Hacienda Pública como el Ministro del santo temor al déficit: «... para todo Ministro de Hacienda, para los Gobiernos, para las Cámaras, para el país, la salvación está en el santo temor al déficit».

Sin duda, pensaría Echegaray que el procedimiento más adecuado para encauzar y disciplinar la Hacienda Pública era el de confirmar y potenciar la Institución que la Ley de Administración y Contabilidad ponía a disposición del Poder Ejecutivo para ejercer el control interno de su actividad económico-financiera: la Intervención General de la Administración del Estado.

Consideraciones

A la vista de lo expuesto, entendemos:

a) Que puede afirmarse que la Intervención General de la Administración del Estado fue creada por la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1870. A la regulación de la función interventora dedica la Ley con carácter exclusivo uno de sus capítulos, y a la Intervención General se refiere de forma concreta e inequívoca en sus artículos 53, 54 y 55.

b) Que la imprecisión terminológica de su artículo 52 se debe, sin duda, a que en aquel tiempo el legislador confundía y entremezclaba las funciones interventoras y fiscalizadoras con las funciones contables, considerando unas y otras como propias de la Contabilidad.

c) Que la Ley de Administración y Contabilidad de 1870 concentra en un Centro del Ministerio de Hacienda el ejercicio de las funciones fiscalizadoras, interventoras y contables, Centro cuya denominación evolucionó en pocos años del modo siguiente:

- Dirección General de Contabilidad: artículo 52 de la Ley de Administración y Contabilidad de 1870.
- Dirección General de Contabilidad e Intervención General de la Administración del Estado: Reglamento de 7 de noviembre de 1871.
- Intervención General de la Administración del Estado: Decreto de 7 de enero de 1874.

d) Que por el Decreto Echegaray, de 7 de enero de 1874, se procede a:

- Confirmar como Centro con singularidad propia dentro del organigrama del Ministerio de Hacienda a la Intervención General de la Administración del Estado, creada por la Ley de Administración y Contabilidad de 1870 y que en Decreto de 29 de mayo de 1873, fundamentado en la necesidad imperiosa de hacer economías, había integrado en la Subsecretaría del Ministerio.
- Otorgar al Interventor General de la Administración del Estado la máxima categoría administrativa.

Por tanto, si las instituciones son hijas del tiempo histórico y del momento político en que fueron concebidas y creadas, la Intervención General de la Administración del Estado es hija de las ideas democráticas y liberales que enarbolaron los hombres de la Revolución septembrina de 1868 y que asumieron los políticos del Sexenio. Institución que, como otras, respetaría la Restauración y que, salvando cuantos escollos y dificultades ha encontrado en su larga singladura, sigue ejerciendo en nuestros días, con las debidas adaptaciones a la organización política y administrativa del Estado y a las exigencias de la Hacienda Pública moderna, las funciones que le atribuía la Ley de Administración y Contabilidad de 1870.

CAPITULO III

EN LA PRIMERA RESTAURACION (1875-1898)

La Cuenta General del Estado es el «Libro Mayor» para contar con rigor y con detalle la historia de cualquier sociedad contemporánea» (K. HEINIG)¹.

LA RESTAURACION

Para nuestros historiadores la palabra «restauración» tiene una triple acepción, ya que por Restauración se entiende simultáneamente al hecho de la reposición de la dinastía borbónica, acaecido en 1874-1875, al régimen que siguió a aquella efemérides y, principalmente, a la época en que dicho régimen estuvo vigente.

La Restauración es, sin duda, una de las épocas mejor definidas de nuestra historia contemporánea y, a su vez, la de mayor duración. Ahora bien, estuvo dividida en dos períodos muy distintos, separados por el gran trauma que supuso el desastre colonial de 1898.

El primer período coincide prácticamente con el reinado de Alfonso XII y la Regencia de María Cristina (1875-1898).

Y el segundo se corresponde, en líneas generales, con los años del reinado de Alfonso XIII en los que estuvo vigente la Constitución de 1876.

En este capítulo nos vamos a referir al primero de dichos períodos.

¹ Pensamiento que tomamos de la obra de César ALBIÑANA *Derecho financiero y tributario*, citada en reseña bibliográfica, pág. 132.

El sistema canovista

Se suele identificar el sistema de la Restauración con el sistema canovista, por ser Cánovas del Castillo su principal y hasta, si se quiere, su único artífice. El régimen político de Cánovas se basaba en unos principios fundamentales que él llamaba «verdades madres»: la libertad, la propiedad, la monarquía, la dinastía y la soberanía nacional encarnada conjuntamente en el Rey con las Cortes.

Y sobre estos cimientos edifica su sistema, que gira en torno a la fórmula del bipartidismo con el turno organizado en el ejercicio del poder.

Los antiguos miembros de la Unión Liberal y del Moderantismo de la época isabelina proporcionaron a Cánovas los cuadros para la organización de su partido, el Conservador. Mientras que los procedentes del progresismo y del radicalismo del Sexenio, que renunciaron a seguir defendiendo la legitimidad de la Constitución de 1869, agrupados en torno a don Práxedes Mateo Sagasta —Jefe del Gobierno con Amadeo I y nuevamente en 1874—, constituirían el Partido Fusionista, que más tarde tomaría el nombre de Partido Liberal y que inicia la práctica del turno al hacerse cargo del Gobierno en 1881.

Los partidos turnantes eran partidos de notables, en modo alguno partidos estructurados de la cabeza a la base, como ocurre en los partidos actuales. Su auténtica realidad se concentraba en Madrid, donde residían los dirigentes, vinculados de uno u otro modo con la oligarquía, en torno a la cual se encontraban los diputados y senadores.

En provincias existen los comités o círculos, también en manos de notables, que se extienden a las poblaciones de mayor importancia y que, enlazando con los caciques locales, constituyen la maquinaria electoral puesta al servicio de cada partido.

Al margen de la legitimidad del régimen se encontraban el carlismo y el republicanismo.

Mención aparte merecen las incipientes organizaciones obreras (partidos y sindicatos), expresión del conjunto de clases subordinadas y de la toma de conciencia de sus vanguardias.

En definitiva, era un sistema para la oligarquía dominante y para los políticos, no para el pueblo. «Un Estado sin pueblo» llama García Escudero al régimen de la Restauración. Y Martínez Cuadrado titula a esta época de nuestra historia contemporánea como la de «la burguesía conservadora».

Un rasgo a destacar que distingue a la primera etapa de la Restauración (1875-1898) de la segunda (1898-1923) es la integración en el sistema de los profesionales intelectuales —abogados, médicos, notarios, registradores, farmacéuticos, así como catedráticos de Universidad y de Instituto—, que aceptan la hegemonía del bloque dominante que, a cambio, les concede la apariencia de un *rol* social destacado; forman parte de los *notables*.

Por debajo, como meros espectadores de la vida política, se encuentran los integrantes de las otras capas sociales: la burguesía rural y la burguesía media industrial. Las denominadas clases medias, integradas por cientos de miles de pequeños comerciantes y artesanos de las ciudades; los funcionarios modestos, sometidos al turno de cesantes; las viudas de la clase media con sus hijas casaderas y sus pisitos tristes de quiero y no puedo, todo ese mundo insuperablemente descrito por Galdós; los labradores que trabajan, con sus familias, sus parcelas minifundistas. Y en la base, la gran masa de trabajadores del campo, de los obreros de la industria y de las minas, de sirvientes domésticos, de población marginada.

El funcionamiento de un sistema como el que esquemáticamente se acaba de describir de estructura democrática y en el que sólo una pequeña parte de la población son sujetos activos de la vida política, tiene que tener forzosamente algún fallo grave. Este era la farsa electoral. Representada hasta 1890 por el sufragio censitario, en el que sólo un 5 por 100 de la población tenía derecho a voto, y a partir de 1890, en que se establece por Sagasta el sufragio universal, por un fenómeno típico del último cuarto del siglo XIX y el primero del XX, sin el que no puede concebirse la España de la Restauración tal como realmente existió: el caciquismo. Fenómeno cuyo florecimiento se vio favorecido por el carácter preponderantemente rural de la población y por el analfabetismo: un 86,5 por 100 de la población vivía en zonas rurales y un 72 por 100 era analfabeta.

Los defensores y panegiristas de Cánovas sostienen que el sistema que ideó y estableció era el mejor que podía construirse con los materiales de que disponía y en la situación de España en la época en que tuvo que edificarlo. Lo que sí es cierto es que en esta primera época —la de la Monarquía de Sagunto— un sistema en el que el poder era detentado por la alta burguesía, es aceptado sin mayores problemas por la mayoría de las clases subordinadas.

La Constitución de 1876

Al advenimiento de la Restauración había partidarios de volver —como la palabra «restauración» insinuaba— a la Constitución de 1845, mientras otros deseaban, para evitar todo asomo de involución,

mantener la Constitución democrática de 1869. Entre las dos opciones se abrió paso la tercera: redactar una nueva Constitución que incorporara a su texto los principios en los que se fundamentaba el sistema canovista.

Discutida y aprobada por las Cortes la nueva Constitución de la Monarquía española, era promulgada el 30 de junio de 1876 y publicada en la *Gaceta de Madrid* el 2 de julio siguiente. Constitución breve, consta de 89 artículos. Vuelve a adoptar la soberanía del Rey con las Cortes. Se reconocen los derechos fundamentales, pero se deja su desarrollo al Gobierno de turno, así como el del sistema electoral, al disponer, de forma imprecisa y ambigua, en su artículo 28: «Los diputados se elegirán y podrán ser reelegidos indefinidamente por el método que determine la Ley», lo que permitió volver, al menos en el primer período, al sufragio censitario. Se vuelve a una concepción más conservadora del Senado, cuyos miembros son en su mayoría nombrados por el Rey. El Rey ve aumentados sus poderes: se le otorga un papel preponderante en las facultades propias del Poder Ejecutivo.

Como afirma Tomás y Valiente, la función social de la Constitución en el sistema canovista consiste en garantizar el monopolio del poder político a las clases propietarias y a la Monarquía. Sobre la situación del texto constitucional en relación con la Monarquía ha escrito recientemente: «El Texto Constitucional es fruto de un poder constituyente compartido por la Monarquía y por la Nación políticamente reducida a las clases propietarias, a las clases inteligentes. Como es obvio, el papel de la Constitución se degrada dentro de ese enfoque, su función utópica desaparece y el respaldo popular o el entusiasmo constitucional carecen de razón de ser. La Monarquía constitucional, derivada históricamente de la Monarquía absoluta, adquiere la forma de Monarquía limitada por la Constitución, y esa fórmula indica que lo sustantivo no es el texto constitucional, el límite, sino el sujeto del poder, el monarca... No todo está por debajo de la Constitución, puesto que el principio "monárquico" no procede de ella ni en ella, sino en la historia encuentra su justificación y, por consiguiente, la Constitución no es realmente la norma superior, la ley de leyes, ni el foco de todo poder, pues el monarca está por encima de ella al menos en cuanto al origen de su poder se refiere»².

² En obra citada en reseña bibliográfica, págs. 141 y 142.

La marcha política entre 1875 y 1898 se reduce a un turno en el poder entre conservadores y liberales. Cánovas mantuvo la presidencia del Gobierno hasta febrero de 1881, período durante el cual terminaría, en 1876, la guerra carlista con la abolición de los Fueros Vascongados y la firma de los conciertos económicos, y se llegaría en Cuba, en 1878, al pacto de Zanjón. En febrero de 1881 se forma el primer Gobierno presidido por Sagasta, con lo que se inicia el ensayo del turno de los partidos.

Durante el reinado de Alfonso XII, con la excepción del Gobierno de Posada Herrera, que duró breves meses, Cánovas presidió el Gobierno de 1875 a 1881 y de 1884 a 1885, y Sagasta, de 1881 a 1884.

El 25 de noviembre de 1885, cuando le faltaban unos días para cumplir los veintiocho años, agonizaba en el Palacio del Pardo el rey Don Alfonso XII. En él, como dice Fernández Almagro, «inteligente, generoso, dinámico, se malograba el mejor rey hasta entonces quizá de la casa de Borbón en España».

La situación difícil que planteaba su muerte prematura se resolvería gracias a las cualidades excepcionales de la Reina y al sentido de Estado de los dos protagonistas principales de la vida política. Cánovas presentó su dimisión y dio paso a un Gobierno presidido por Sagasta, quien aceptó la difícil misión de custodiar la débil Monarquía de María Cristina de Habsburgo.

Esta solución, que consolidaría el turno de los partidos, dio lugar a la acreditada leyenda del denominado «pacto del Pardo» entre conservadores y liberales, de cuya existencia formal no existen pruebas. Cánovas lo llamaría expresamente *fábula* en plena discusión parlamentaria con Sagasta. Por su parte, el insigne historiador don Claudio Sánchez Albornoz nos transmite una versión más espontánea del pacto del Pardo en labios del propio Alfonso XII horas antes de morir: «Cristinita guarda el coño, y de Cánovas a Sagasta y de Sagasta a Cánovas». Si como opina Ricardo de la Cierva esta versión es «no poco creíble»³, pone de manifiesto la grandeza de un rey que, en el momento supremo, tiene la templanza suficiente para transmitir a la Reina, de forma lacónica y en un lenguaje libre y desenfadado, sus últimas recomendaciones en relación con su conducta personal y con el modo de proceder en el arte de la gobernación del Reino. Sin duda, en aquellos instantes acudirían a su mente la situación de la Reina —que se encon-

³ En obra citada en reseña bibliográfica, de la que asimismo tomamos la versión de SÁNCHEZ ALBORNOZ que se transcribe, pág. 126.

traba en estado de buena esperanza de quien presumiblemente sería el futuro Rey—, así como los recuerdos de las debilidades y flaquezas de su madre, que tantos perjuicios habían acarreado a la dinastía y a la Nación.

El hecho es que el 27 de noviembre, ante el nuevo Gobierno presidido por Sagasta y del que formaban parte, entre otros, Moret, Alonso Martínez y Gamazo, en presencia de Cánovas, a las sazón Presidente del Congreso y Jefe de la oposición, juró a Doña María Cristina como reina Regente, y el 17 de mayo del año siguiente nació el Rey Don Alfonso XIII.

Las virtudes y cualidades políticas de la Reina, así como la gran dignidad y abnegado sentido de sus deberes con los que llevó la Regencia fueron reconocidos por todos, incluso por los enemigos de la Monarquía. Hasta el extremo, dice Salvador de Madariaga, que Castelar, en una hora quijotesca, se negó a dirigir las fuerzas republicanas contra «una mujer y una cuna». A ella se debe, sin duda, el mantenimiento de la Corona en la tremenda crisis que sufrió España en torno al cambio de siglo.

Si Cánovas había sido el hombre del reinado de Alfonso XII, Sagasta sería el de la Regencia; él presidiría los Gobiernos en los momentos difíciles y trascendentales: los posteriores a la muerte de Alfonso XII, los días de la firma del armisticio de la guerra de Cuba y del Tratado de París, por el que se liquidarían los últimos restos del Imperio, y al declararse la mayoría de edad de Alfonso XIII.

En lo referente a la política económico-social no existían diferencias entre los dos partidos, eran intercambiables. Baste decir, que en las filas del partido liberal militaron los duques de Fernán-Núñez, Medinaceli y Alba y el Conde de Romanones. Los Códigos Civil y de Comercio, promulgados en períodos de Gobiernos liberales, así como el Arancel de Aduanas, de carácter proteccionista, aprobado por un Gobierno conservador, pudieron perfectamente haberse promulgado por Gobiernos del otro partido.

Las diferencias se centraban en el campo de la política de las libertades. En este terreno, el partido liberal era más progresista. A él se deben, entre otras conquistas, la Ley de Asociaciones de 1887, el establecimiento del Jurado para las causas de Derecho Penal, la libertad de imprenta y el sufragio universal, establecido en 1891.

Economía y Hacienda

Las estructuras agrarias establecidas en las épocas anteriores variaron muy poco durante la Restauración. Con estas estructuras y con una España en la que las tres cuartas partes de su población seguía sien-

do agrícola, continuó la explotación de las clases pobres. La sustitución de los cultivos extensivos por los industriales no se tradujo, en la mayoría de los casos, en consecuencias sociales favorables.

La transformación agrícola del período 1874-1898 se produjo en el cambio de los cultivos. Se registra una disminución de los cultivos de cereal y un aumento considerable de los llamados cultivos industriales; como la vid, el olivo, los agrios y la remolacha.

En el último cuarto de siglo la superficie dedicada a la vid aumentó en un 30 por 100 y la producción de vino se duplica. Se consagran las zonas dedicadas a vinos de calidad: Jerez, Montilla, Valdepeñas, La Rioja, El Priorato.

La producción de aceite de oliva se aumenta en un 60 por 100, y se instaaura la época dorada de la naranja, que perdura hasta la primera guerra mundial.

La explotación minera se efectuó dentro del marco establecido por el Decreto liberalizador de Figuerola. Los principales enclaves mineros cayeron en manos de extranjeros; hasta el mercurio producido por las minas de Almadén, de propiedad estatal, era explotado por la casa Rothschild, a la que se habían hipotecado aquellas minas como consecuencia de préstamos a la Hacienda Pública.

España se convirtió en la primera productora de Europa en mineral de hierro, cobre, plomo y mercurio. Pero los beneficios para el país fueron nulos; si los ferrocarriles explotados por compañías extranjeras era al menos un servicio que podían utilizar en su provecho los españoles, la minería en poder de capitales foráneos no dejaba en España otro beneficio que el de los míseros jornales de la mano de obra.

La industria textil catalana, que en la rama del algodón ya se había consolidado en la época isabelina, experimentó un renovado impulso, hasta el punto que la producción algodonera se triplicó de 1875 a 1889. Al mismo tiempo surgían las manufacturas de lana en Sabadell y Tarrasa.

En esta época se produce asimismo el despegue de la industria siderúrgica con protagonismo de la ría de Bilbao. En 1870 se funda Altos Hornos de Sestao, y en 1882 la familia Ibarra pone en marcha la mayor planta siderúrgica vizcaína, base de los futuros Altos Hornos de Vizcaya.

En el orden financiero cabe resaltar la consolidación y creación en Vizcaya de dos Bancos de ámbito nacional: el Bilbao y el Vizcaya. Buques insignias del capitalismo vascongado.

El rasgo más característico de la Hacienda Pública de este último cuarto de siglo es el de los continuos déficits con los que se liquidan los Presupuestos del Estado.

Los ingresos ordinarios que producía un sistema tributario que continuaba basándose en la reforma de don Alejandro Mon, de 1845, que había quedado obsoleto toda vez que ignoraba las transformaciones que desde entonces había experimentado la economía nacional, eran insuficientes para atender a los pagos que tenía que efectuar el Tesoro, lo que obligaba a continuas emisiones de Deuda Pública; incluso los gastos extraordinarios de la guerra de Cuba, que, como destaca Tuñón de Lara, debieron financiarse, al menos en parte, con un impuesto extraordinario de guerra, se financiaron con un Empréstito Nacional voluntario⁴. Política ésta que autogeneraba el incremento de los gastos públicos y de los déficits al aumentar año tras año el importe de las cargas derivadas del servicio financiero de dicha Deuda.

La Deuda Pública en circulación, que las drásticas conversiones realizadas por don Juan Francisco Camacho —Ministro de Hacienda en el primer Gobierno que formó Sagasta en 1881, al iniciarse el turno de partidos—, conseguidas al precio de una subida de los tipos de interés y que representaron una reducción que se cifró en 5.324 millones de pesetas, el 55,76 por 100, como refleja el cuadro siguiente:

	Millones de pesetas	%
• Importaba la Deuda 3 por 100 interior (sin contar las inscripciones del Clero)	3.924,73	
• Obligaciones de ferrocarriles (doblado su valor nominal para equiparados al 3 por 100)	1.211,04	
• Deuda consolidada exterior	4.413,00	
Total Deuda 3 por 100 en circulación	9.548,77	100,00
• Deuda 4 por 100 emitida para la conversión de la anterior	2.253,62	
• Deuda 4 por 100 emitida para convertir la exterior	1.971,15	
Total Deuda convertida	4.224,77	44,24
Reducción en el capital de la deuda ⁵	5.324,00	55,76

Se fue incrementando en años sucesivos, pasando de 6.775,2 millones de pesetas al liquidarse el Presupuesto del ejercicio 1883/1884

⁴ En «De la Restauración al desastre colonial», incluido en *Historia de España* 16, tomo 10, citada en reseña bibliográfica, pág. 90.

⁵ Datos tomados de la obra de Gabriel SOLÉ VILLALONGA *La Deuda Pública Española y el Mercado de Capitales*, citada en reseña bibliográfica, pág. 37, y elaboración propia.

a 9.702,5 millones al final del siglo. Para darse una idea de lo desproporcionada de esta magnitud basta compararla con el importe del Presupuesto de Gastos, que en 1900 ascendía a 964,54 millones. O sea, que el importe de la Deuda Pública en circulación superaba al décuplo del importe del Presupuesto.

Carecemos de datos referentes a otras magnitudes macroeconómicas, como la Renta Nacional o el Producto Interior Bruto. No obstante, hemos elaborado una aproximación al importe de la Renta Nacional en el año 1901, partiendo para ello de la de 1914 —10.745 millones de pesetas— y de la serie contenida en el libro *Contabilidad Nacional en España*⁶, y la ciframos en 8.604,87 millones de pesetas. De donde resulta que la Deuda Pública en circulación en dicho año —11.181,3 millones de pesetas— ascendía al 129,95 por 100 de la Renta Nacional.

Por otra parte, la estructura de los gastos públicos era la que refleja el cuadro siguiente⁷:

	Porcentajes		
	1880-81	1890-91	1898-99
• Servicio financiero de la Deuda Pública	37,65	34,77	43,01
• Ministerios de Guerra y Marina	20,92	21,54	22,02
• Ministerio de Fomento	8,11	11,19	8,74
• Otros	33,32	32,50	26,23
	100,00	100,00	100,00

Estructura de la que, entre otras, pueden deducirse las consideraciones siguientes:

a) El servicio financiero de la Deuda hipoteca a la Hacienda del Estado. Su importe superaba ampliamente al de los gastos que englobamos en la rúbrica «Otros» y que comprendía los referentes a: Casa Real, Cuerpos Colegisladores, Cargas de Justicia, Clases Pasivas, Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerios de Estado, Gracia y Justicia, Gobernación, Hacienda y Ultramar, así como los que tradicionalmente han venido figurando en la Sección denominada «Gastos de las Contribuciones y Rentas públicas».

⁶ Obra citada en reseña bibliográfica, pág. 36. Autores: DE TORRES MARTÍNEZ, Manuel, y otros.

⁷ Elaboración propia partiendo de las «Obligaciones reconocidas» que figuran en las obras de la Intervención General de la Administración del Estado *Estadísticas de los Presupuestos Generales del Estado de 1850 a 1890/91 y de 1890/91 a 1907*, citados en reseña bibliográfica.

b) La suma de los gastos derivados del servicio financiero de la Deuda y de los de carácter militar —Guerra y Marina— superaba a finales de siglo al 60 por 100 del Presupuesto del Estado.

c) La exigua dotación del Ministerio de Fomento —que englobaba, a *grosso modo*, a los actuales de Obras Públicas y Urbanismo; Transportes, Turismo y Comunicaciones; Agricultura, Pesca y Alimentación; Industria y Energía; Educación y Ciencia y Cultura, así como a la Secretaría de Estado de Comercio— pone de manifiesto, mejor que cualquier otro dato o consideración, por una parte, la inhibición del Estado liberal ante todo lo relacionado con el fomento y desarrollo de la economía nacional, y, por otra, la escasa atención que prestaba a los ramos de Educación y Cultura.

En relación con la política económica de la Restauración y refutando el criterio altamente laudatorio del Conde de Romanones sobre la misma, ha escrito Velarde Fuertes: «Por supuesto que se incrementaron las producciones, que se disponía de mayor capital en la agricultura y en la industria, que avanzaba la banca privada. Pero es que si esto no hubiese sido así, si las cifras se hubiesen estancado en 1874 ante la presión de la población en auge y debido al avance rapidísimo que experimentaban los restantes países occidentales; España hubiese alcanzado el estatus económico y también político de un país africano. La vida económica misma, ajena a los Gobiernos, era la que imponía el avance. Las fuerzas políticas lo frenaron en innumerables veces, de forma consciente o inconsciente, pero no lograron impedirlo.

... La Restauración no había pretendido resolver los seculares problemas económicos españoles. Servidora de los intereses de una minoría, a ella se plegó. Las contradicciones económicas y sociales dimanadas de su política llegaron a parecer insolubles»⁸.

El desastre colonial

Todas las esperanzas que, no obstante las grandes deficiencias que se han apuntado, concitaba la Restauración en los años finales de siglo, se derrumbaron ante la agresión norteamericana sobre nuestras provincias ultramarinas.

La paz de Zanjón de 1878, conseguida por Cánovas sobre la base simultánea de la abolición de la esclavitud y de la admisión en las Cortes españolas de diputados cubanos, no resolvió el problema planteado desde la insurrección de 1868, que siguió latente.

⁸ Cita que tomamos de otra más amplia incluida en la obra de Ricardo DE LA CIERVA *Historia básica de la España actual*, incluida en reseña bibliográfica, págs. 142 y 143.

La definitiva insurrección se produjo el 24 de febrero de 1895, con el «grito de Baire», en el que junto a los conocidos independentistas Máximo Gómez, Calixto García y el mulato Antonio Maceo, apareció el intelectual José Martí. Insurrección que daría lugar a una guerra en la que la superioridad española, que llegó a tener 300.000 hombres en la isla, efectivos muy superiores a los mambises y mucho mejor equipados, se vio contrarrestada por el hecho de tener que combatir en un territorio selvático, hostil y apto para las emboscadas. Fueron más las bajas por enfermedades derivadas de un clima insano que las habidas en acción de guerra.

Pero lo que iba a hacer cambiar el curso y el resultado de la contienda sería la intervención de los Estados Unidos. La prensa norteamericana, en su afán de crear un clima bélico, rivalizaba en propagar noticias sobre las crueldades cometidas por los españoles. Por otra parte, en las elecciones de 1896 fue elegido un Presidente intervencionista, el republicano Mac Kenly.

Con el pretexto de defender los intereses de los ciudadanos norteamericanos, el 25 de enero de 1898 fondeó en la bahía de La Habana el acorazado «Maine», y el 15 de febrero era sacudido por una explosión y se hundió con parte de su tripulación. Los norteamericanos se negaron a formar una Comisión conjunta que averiguase lo ocurrido y cada parte investigó por su cuenta. Para los españoles, la catástrofe se debía a una explosión interna, mientras que los norteamericanos la atribuían a una mina o un torpedo. Sólo en fecha reciente, en 1974, el Pentágono admitió la hipótesis de una explosión interna.

Toda la opinión norteamericana estaba volcada hacia la guerra. Guerra que el presidente Mac Kenly trató de detener mediante la solución de comprar Cuba por la suma, entonces astronómica, de cien millones de dólares. Solución que España rechazó y que ponía claramente de manifiesto las intenciones últimas de Norteamérica.

El 20 de abril, los Estados Unidos envían un ultimátum a España, ultimátum que no tenía otra respuesta posible que la que sin vacilar envió la Reina María Cristina, después de fracasar en su intento de lograr la mediación de Inglaterra, Austria y del Vaticano.

Ante la negativa española, estalló la guerra, que comenzó el 25 de abril.

El Almirante Cervera aceptó el encargo de salir para Cuba y consiguió burlar a la escuadra norteamericana y recalar con sus barcos en Santiago, inmovilizando así a la escuadra de los Estados Unidos. Volvió a obedecer cuando se le ordenó salir a combatir, lo que produjo el holocausto de la escuadra española y sentenció la contienda.

España, valiéndose de los buenos oficios de Francia, solicitó el armisticio, que se firmó el 12 de agosto. Las negociaciones de paz que le siguieron patentizaron la inflexibilidad de la diplomacia estadounidense, que exigió la entrega de Filipinas.

España no tuvo ninguna posibilidad de resistir y el 10 de diciembre se firma el Tratado de París, por el que renunciaba a Cuba, Puerto Rico y Filipinas, los últimos restos de un otro tiempo inmenso imperio ultramarino.

La humillación infringida a España por los Estados Unidos calaría muy hondo en el alma de nuestro pueblo y crearía un profundo sentimiento antiyanqui, que subyace en amplias capas de la población y que aflora tan pronto se presenta la ocasión de exteriorizarlo.

ADMINISTRACIÓN Y CONTABILIDAD DE LA HACIENDA PÚBLICA

El proceso legislativo de la Restauración, que en el ordenamiento privado se fundamentaba en un orden jurídico y social inspirado en su concepción individual de la propiedad y cuyos máximos exponentes fueron los Códigos Civil de 30 de junio de 1889 y de Comercio de 2 de agosto de 1885, en el ámbito de la Administración Económica del Estado giró en torno al principio de la división de poderes y de la delimitación de competencias a atribuir a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y de su instrumentación con el fin de servir a los mandamientos de la Hacienda Pública clásica: limitar el gasto público, equilibrar el Presupuesto y emitir Deuda Pública únicamente para financiar inversiones rentables.

Entre las normas y proyectos del período es preciso contemplar:

- La Constitución de 1876.
- Los Reglamentos de la Intervención General de la Administración del Estado.
- El Reglamento orgánico de la Ordenación de Pagos.
- El Proyecto de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1893 (Proyecto Gamazo).
- La creación del Cuerpo Pericial de Contabilidad del Estado.
- La Instrucción General de Contabilidad del Estado.

En la Constitución de 1876

La Constitución de 1876, a la hora de establecer los principios fundamentales y básicos reguladores de la Administración de la Hacienda Pública, abandona la mayor concreción y detalle por los que se pro-

nunciaba la Constitución de 1869 y vuelve al laconismo de las Constituciones de talante conservador de 1837 y 1845.

En su artículo 85 se disponía: «Todos los años presentará el Gobierno a las Cortes el Presupuesto general de gastos del Estado para el año siguiente y el plan de contribuciones y medios para llenarlos; como asimismo las cuentas de la recaudación e inversión de los caudales públicos para su examen y aprobación.

Si no pudieran ser votados antes del primer día del año económico siguiente regirán los del anterior, siempre que para él hayan sido discutidos y votados por las Cortes y sancionados por el Rey.»

El párrafo primero coincide literalmente con el artículo 75 de la Constitución de 1845.

Y por el párrafo segundo se establece la novedad de la posibilidad de prorrogar los presupuestos de un ejercicio para el siguiente, en el supuesto de que los correspondientes a este último no hayan sido aprobados antes del primer día del ejercicio presupuestario y en el caso de que los del año anterior hubieran sido votados por las Cortes y sancionados por el Rey. Condicionamiento este último que hoy nos resulta fuera de tiempo y lugar, pero que en el siglo XIX tenía su justificación histórica.

Los Reglamentos de la Intervención General de la Administración del Estado

La Intervención General de la Administración del Estado es una de las Instituciones que, creadas por el Sexenio democrático, asume la Restauración. Confirmada con carácter definitivo en el último año del Sexenio, al producirse la Restauración se encuentra pendiente la promulgación del Reglamento en el que se establezca su organización y se desarrollen las funciones que le atribuía la Ley de Administración y Contabilidad de 1870.

Desarrollo que se realizaría con prodigalidad en este primer período de la Restauración, ya que en menos de veinte años se promulgarían tres Reglamentos:

- Reglamento orgánico de 7 de diciembre de 1878.
- Reglamento orgánico de 12 de octubre de 1893.
- Reglamento interior de 5 de diciembre de 1895.

Reglamento orgánico de 7 de diciembre de 1878.—Este Reglamento contempla a la Intervención General en su doble aspecto de órgano fiscal y centro contable.

Como órgano fiscal, la define de forma similar a como lo haría más de treinta años después la Ley de Administración y Contabilidad de 1911: «Centro encargado de fiscalizar todos los actos de la Administración Pública que produzcan ingresos y pagos; y de intervenir la ordenación y ejecución de los mismos.» Si bien, aunque distingue los términos «fiscalizar» e «intervenir», confunde ambos conceptos, ya que aplica la «fiscalización» al control de los ingresos y pagos y la «intervención» a la ordenación y ejecución de los mismos. Error conceptual que salva el artículo 71 de la Ley de Administración y Contabilidad de 1911.

En relación con la confusión entre los conceptos «fiscalizar» e «intervenir», frecuente en la normativa reguladora de la función interventora, nos dejó escrito Fábregas del Pilar: «La "fiscalización" consiste en el examen de los actos preparatorios, documentos y expedientes de los que se derive el reconocimiento y liquidación de un derecho o la contracción de una obligación del Estado, y la "intervención", como su mismo nombre indica, en el acto de estar presente de un ingreso, de la ordenación de un pago, de su realización, practicando en los libros y cuentas las anotaciones correspondientes y la recepción de las obras y suministros para precisar si se han acomodado a las condiciones establecidas o pactadas»⁹.

En la vertiente de la Contabilidad, el Reglamento se limitaba a establecer que era cometido de la Intervención General el *llevar* la Contabilidad del Estado. No la concibe como Centro Directivo de la Contabilidad Pública, como harán las disposiciones posteriores, en las que conjuntamente se le atribuyen las funciones directivas propiamente dichas y las referentes al examen, comprobación y ajuste de las cuentas parciales y a la formación de la Cuenta General del Estado.

La Intervención General se estructuraba a base de tres Secciones:

- 1.^a Contaduría de examen de cuentas.
- 2.^a Teneduría de libros.
- 3.^a Secretaría.

Organización de la que puede deducirse que a pesar de la clara diferenciación que el Reglamento establecía entre las funciones interventoras y las de carácter contable, las primeras quedan relegadas a un segundo término, ya que es la Contabilidad la que destaca en la organización del Centro.

⁹ En *El Control de la Actividad Fiscal del Estado según el Derecho español*, citada en reseña bibliográfica, págs. 24 y 25.

Por otra parte, el Reglamento enumeraba tanto las funciones propias del Interventor General como de los Jefes de las Secciones. Concretamente, atribuía al Interventor General las funciones siguientes:

- a) Intervenir y fiscalizar, por medio de sus agentes, todos los actos de la Administración Pública que produzcan ingresos o gastos, las Cajas del Tesoro y la Ordenación de Pagos del Estado.
- b) Llamar la atención al Ministro de Hacienda sobre las infracciones de leyes, instrucciones o reglamentos que le participen sus agentes delegados.
- c) Significar al mismo Ministro la responsabilidad en que incurriría al ejecutarse órdenes dictadas por él y comunicadas a la Intervención que fueran contrarias a cualquier precepto legal.
- d) Autorizar con su visto bueno la censura de las cuentas, relaciones e inventarios correspondientes que deban enviarse al Tribunal de Cuentas por su conducto.
- e) Autorizar con su rúbrica las minutas de órdenes ministeriales que deban redactarse en la Intervención.
- f) Aprobar los modelos de todas las cuentas y relaciones de los diferentes ramos.

Reglamento orgánico de 12 de octubre de 1893.—Al comparar este Reglamento con el de 1878 se observa que las principales innovaciones que introduce se refieren a los aspectos siguientes:

- Regula el orden que debe seguirse en el servicio de rendición de cuentas desde el momento en que éstas entren en la Intervención General hasta que son remitidas al Tribunal de Cuentas.
- A la nueva denominación y cometido de las Secciones en las que se estructura el Centro.
- A la ampliación de los deberes y atribuciones del Interventor General.

Sigue la Intervención General estructurada a base de tres Secciones con las denominaciones siguientes:

- 1.^a De Contabilidad legislativa.
- 2.^a De Secretaría e Intervención.
- 3.^a De Cuentas atrasadas.

A la Sección 1.^a se atribuían aquellas funciones que de forma más o menos directa estaban relacionadas con las que la Ley de Administración y Contabilidad reservaba a la competencia de las Cámaras legislativas:

- Formar los Presupuestos Generales del Estado.
- Preparar e informar los expedientes sobre modificación de créditos legislativos.
- Comprobar y ajustar las cuentas parciales.

- Verificar en los libros preparados al efecto los asientos de resumen de dichas cuentas.
- Formar las cuentas definitivas del Estado.
- Redactar los proyectos de leyes con que dichas cuentas han de ser presentadas a las Cortes.

En resumen, que en esta Sección se concentraban las funciones que la Ley de Administración y Contabilidad atribuía al Poder Ejecutivo, y más concretamente al Ministerio de Hacienda, en relación con la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado; preparación e informe de los expedientes sobre modificaciones de créditos legislativos; comprobación y ajuste de las cuentas parciales, y formación de la Cuenta General del Estado.

La Sección 2.^a presentaba la novedad de incluir en su denominación el término «intervención», y a ella correspondía la tramitación de los expedientes que debía fiscalizar o intervenir el Interventor General.

La Sección 3.^a obedecía a la reorganización que en la Contabilidad del Estado introdujo la Ley de Presupuestos para el ejercicio 1893-1894, a la que más adelante nos referimos.

Los deberes y atribuciones del Interventor General se enumeraban en el artículo 7.º del Reglamento, y eran los siguientes:

- Intervenir o fiscalizar por sí o por medio de sus delegados, todos los actos de la Administración Pública según dispone la Ley de Administración y Contabilidad.
- Instruir los expedientes relativos al ramo puesto a su cargo.
- Poner en conocimiento del Ministro de Hacienda con su dictamen, los casos de infracción de ley, instrucción o reglamento que le participen sus agentes o delegados.
- Informar los expedientes que con este objeto se acuerde así por el Ministro.
- Proponer las reformas que considere oportunas en el sistema y procedimiento de la Contabilidad del Estado.
- Adoptar las resoluciones que no sean de carácter general y las que lo sean dentro de su ramo a que dé motivo la ejecución o interpretación de las leyes y reglamentos.
- Resolver las dudas y reclamaciones que se promuevan con motivo de los servicios cuya ejecución esté a su cargo.
- Consignar su parecer en los expedientes instruidos por la Intervención que haya de resolver el Ministro.
- Acordar las resoluciones de trámite que exija la instrucción de los expedientes.
- Disponer el modelo de todas las cuentas, relaciones, libros y documentos de contabilidad que hayan de emplearse en los servicios de cuenta y razón.

k) Disponer la aplicación definitiva que deba darse a los ingresos y a los pagos cuando no esté previamente determinados por ley o reglamento.

l) Autorizar con su visto bueno los inventarios con que se remitan las cuentas al Tribunal y las certificaciones que deban expedirse.

ll) Proponer al Ministro de Hacienda el nombramiento, remoción y cese de todos los empleados que de él dependan.

m) Proponer al Ministro o acordar las correcciones disciplinarias que procedan, así como las recompensas a que se hayan hecho acreedores los empleados dependientes de la Intervención General.

n) Inspeccionar y activar el curso de los negocios pertenecientes a su Departamento.

Reglamento interior, de 5 de diciembre de 1895.—Consta este Reglamento de 34 artículos, divididos en cuatro capítulos:

1.º Organización.

2.º Deberes y atribuciones.

3.º De la distribución y orden de los trabajos.

4.º De la responsabilidad de los empleados que dependen de la Intervención General.

En su artículo 1.º define a la Intervención General de la Administración del Estado como el Centro encargado por la Ley de Administración y Contabilidad de:

- Fiscalizar los actos de reconocimiento y liquidación de derechos y obligaciones de la Hacienda Pública que lleven a cabo los agentes de la Administración Pública.

- Intervenir los ingresos y pagos que realicen o ejecuten las Cajas del Tesoro.

- Dirigir y resumir todas las operaciones de cuenta y razón.

- Formar los Presupuestos y las Cuentas Generales definitivas que el Gobierno ha de remitir a las Cortes.

O sea, que las atribuciones de la Intervención General dentro del ámbito de la Hacienda Pública comprenden, según este Reglamento, la triple vertiente del Presupuesto, el Control interno de la actividad financiera del Estado y su Contabilidad.

El Reglamento de 1895 ha sido el último promulgado para regular el régimen interior de la Intervención General, y aunque puede considerarse vigente —así lo entienden en las colecciones legislativas¹⁰— se halla desactualizado, ya que, por una parte, no responde a la orga-

¹⁰ Aranzadi, *Nuevo Diccionario de Legislación*, número marginal 11.478.

nización y funciones de la Intervención General de nuestros días, y por otra, ha sido ampliamente modificado por disposiciones posteriores.

La Intervención en la ordenación de pagos

La Ley de Administración y Contabilidad de 1870 distinguía ya, dentro del proceso del gasto público, la ordenación o disposición de los gastos de la disposición u ordenación de los pagos.

La ordenación o disposición de los gastos se regulaba en su artículo 48, en el que se disponía: «Cada Ministro ordenará o dispondrá los gastos propios de los servicios correspondientes al Departamento de su respectivo cargo con arreglo a las disposiciones de la presente ley. Esta facultad podrá delegarse por los Ministros en los directores y demás agentes de la Administración Pública, en los términos que establezcan los reglamentos.»

Y la disposición u ordenación de los pagos en su artículo 49, en el que se establecía: «El Ministro de Hacienda dispondrá todos los pagos que hayan de hacerse por las cajas públicas. A este fin se confiere al Director General del Tesoro el carácter de Ordenador General de Pagos del Estado, cuyo cargo desempeñará por delegación del Ministro de Hacienda.

Con el objeto de facilitar el servicio público habrá los Ordenadores secundarios que se consideren necesarios.

Todos los Ordenadores secundarios de pagos serán subalternos del General del Estado. Su nombramiento y remoción corresponde al Ministro de Hacienda.»

Y dentro del proceso del gasto público se comprendían las fases siguientes:

- En la ordenación o disposición de los gastos:
 - Disposición del gasto.
 - Liquidación y reconocimiento de la obligación.
- En la ordenación o disposición de pagos:
 - Ordenación del pago.
 - Pago.
 - Justificación de la inversión.

El 24 de mayo de 1891, se promulgaba el Reglamento de la Ordenación de Pagos, y con él quiso el legislador regular las fases del proceso del gasto público referentes a la ordenación de los pagos, en un laudable esfuerzo por coordinar las funciones gestoras, contables e in-

terventoras que en el mismo concurren, distinguiendo dentro de las últimas las tres formas o modalidades que representan y que, más tarde, el Reglamento de 3 de marzo de 1925 bautizaría con las denominaciones de:

- Intervención formal de la ordenación del pago.
- Intervención material del pago.
- Intervención de la inversión.

Consta este Reglamento de 117 artículos, divididos en ocho capítulos:

- 1.º Organización de las ordenaciones.
- 2.º Orden de los trabajos.
- 3.º De las nóminas.
- 4.º De los mandamientos de pagos y de los justificantes.
- 5.º De los reintegros.
- 6.º De la contabilidad.
- 7.º De las cuentas.
- 8.º De las responsabilidades.

A través de su articulado se sientan, entre otros, los siguientes principios:

a) El Director General del Tesoro es el Ordenador General de Pagos del Estado, por delegación del Ministro de Hacienda (art. 1).

b) Todos los actos de ordenación de pagos serán intervenidos por medio de agentes directos, dependientes de la Intervención General de la Administración del Estado (art. 4).

c) La Intervención General de la Administración del Estado es, además, el Centro encargado de dirigir e inspeccionar la contabilidad de las ordenaciones secundarias (art. 4).

d) El Ordenador de pagos decretará la expedición de los libramientos previa conformidad del Interventor (art. 24).

e) No se expedirá mandamiento de pago alguno a justificar sin que se disponga por Real Orden motivada (art. 30).

f) El pago de los haberes a cargo del Tesoro se verificará por nómina y nunca por libramientos sueltos ni por ningún otro medio (art. 37).

Circunscribiéndonos a la normativa referente a las facultades que atribuye al Interventor General de la Administración del Estado y a los Interventores de las Ordenaciones, ya que extendernos a una exposición detallada del contenido del Reglamento sobrepasaría los límites del objeto de esta obra, en el mismo se dispone:

- Corresponden a la Intervención General de la Administración del Estado, entre otras, las facultades y funciones siguientes:

1. La publicación de los Presupuestos Generales del Estado con el detalle necesario para que al Haber del Tesoro se dé la inversión que determinan las leyes.

2. Comunicar a las Ordenaciones de Pagos las alteraciones que sufran los créditos primitivos del presupuesto por virtud de concesiones de otros extraordinarios, supletorios o transferencias.

3. Exigir a los Ordenadores e Interventores las responsabilidades en que incurran cuando autoricen o intervengan pagos sin crédito legislativo o sin consignación bastante para ello.

4. Llevar cuenta a cada capítulo y artículo del presupuesto para poder apreciar en todo momento la situación de cada uno de los créditos concedidos por las leyes.

5. Llamar la atención del Ministerio de Hacienda acerca de las razones en que funden los Ordenadores o Interventores la improcedencia de los pagos acordados por los Ministros o por los empleados en quien éstos deleguen (art. 6).

• Corresponden a los Interventores de las Ordenaciones, entre otras, las facultades y funciones siguientes:

1. Intervenir los libramientos para el pago de las obligaciones.

2. Cuidar de que la teneduría de libros tome razón de las obligaciones que se liquiden por el Ministerio y de que los mandamientos para su pago se extiendan con la claridad y en la forma que determina este Reglamento.

3. Exigir para el abono de haberes y expedición de libramientos que los jefes de las dependencias acompañen a las nóminas copia autorizada de los títulos de empleados y demás documentos que acrediten su aptitud para el desempeño del cargo.

4. Suspender su intervención en los mandamientos de pagos para obligaciones que no estén comprendidas en el presupuesto o en los créditos suplementarios o extraordinarios concedidos con arreglo a lo dispuesto en los artículos 40 y 41 de la Ley de Administración y Contabilidad de 25 de junio de 1870.

5. Exigir la presentación de las cuentas de pagos hechos a justificar dentro del plazo de tres meses concedidos por el artículo 8 de la Ley de 28 de enero de 1873.

6. Autorizar con su conformidad las cuentas que rinda el Ordenador y las liquidaciones, estados y noticias de contabilidad que forme la Ordenación.

7. Cuidar de la puntual y exacta solvencia de los reparos que ocurran tanto al Tribunal de Cuentas del Reino como a la Intervención General de la Administración del Estado en el examen de las que rinda la Ordenación (art. 8).

El Reglamento de la Ordenación de Pagos de 1891, que muy pronto, dentro de unos meses, va a cumplir su primer centenario, aunque sigue vigente, se encuentra desactualizado y una buena parte de su normativa, aunque no haya sido expresamente derogada, ha sido vaciada de contenido por disposiciones posteriores, como ponen de manifiesto las referentes a las facultades y competencias del Interventor General y de los Interventores de las Ordenaciones que se acaban de transcribir. Si bien puede considerarse modélico para la Hacienda Pública de la época en que fue concebido y promulgado, no responde a las necesidades que se derivan de la compleja problemática de los pagos que en nuestros días tiene que realizar el Tesoro público.

La reestructuración de las funciones de ordenación de pagos establecida por el Real Decreto 324/1986, de 10 de febrero, por el que se implanta en la Administración del Estado un nuevo sistema de información contable (SICOP); las interrelaciones existentes entre la Hacienda del Estado y las Haciendas de los Entes territoriales —Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales—, así como entre la primera y la Hacienda de las Comunidades Europeas, y las que dentro del Sector público estatal tienen lugar entre la Administración del Estado y las entidades institucionales dotadas de autonomía financiera, que con frecuencia se traducen en última instancia en la necesidad de ordenar pagos con cargo al Tesoro del Estado; la nueva normativa reguladora de los pagos «a justificar» son, entre otros que podrían enumerarse, motivos que están reclamando la urgente necesidad de elaborar y promulgar un nuevo Reglamento de Ordenación de Pagos que responda a la necesidad de esta hora y sustituya al venerable de 24 de mayo de 1891.

Proyecto de Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1893 (Proyecto Gamazo)

El Proyecto.—Al partido liberal, que en sus anteriores etapas de gobierno se había anotado en su haber, entre otros logros, la Ley de Asociaciones (1887), el Código Civil (1889), la creación de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (1888), implantación del sufragio universal (1890), se debe asimismo la iniciativa de la presentación a las Cortes de un Proyecto de nueva Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública.

Don Germán Gamazo, a la sazón militante del partido liberal y Ministro de Hacienda en el Gobierno que formara Sagasta en diciembre de 1892, presentaba a las Cortes, el 9 de mayo de 1893, un Proyecto de nueva Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pú-

blica, Proyecto que constaba de 86 artículos, agrupados en los ocho capítulos siguientes:

- 1.º De la Hacienda Pública.
- 2.º De las obligaciones del Estado y de los Presupuestos.
- 3.º De la contratación de servicios y obras públicas.
- 4.º De la ordenación de los gastos y pagos del Estado.
- 5.º De la Comisión de las Cortes.
- 6.º De la Contabilidad.
- 7.º De la Intervención.
- 8.º De las responsabilidades.

Al comparar la estructura que presentaba el Proyecto Gamazo con la Ley entonces vigente, la Ley Figuerola de 1870, se observa que, entre otras, contiene las innovaciones siguientes:

- Incorporaba a la Ley Básica de la Hacienda Pública la normativa reguladora de la contratación de servicios y obras públicas.
- Creaba una Comisión de las Cortes a la que se atribuían las funciones a las que luego nos referimos.
- Incorporaba un capítulo, el 8.º, dedicado a regular las responsabilidades.

Por otra parte, los objetivos que, principalmente se perseguían con las reformas que en la Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública pretendían introducirse con el Proyecto eran los siguientes:

- a) Modificar la entonces vigente Ley provisional de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1870.
- b) Acabar de una vez con el mal hasta entonces irremediable de la Administración Económica del Estado: el retraso en la rendición de las cuentas.

Así queda reflejado en los primeros párrafos de la Exposición de Motivos, en los que se decía: «La insistencia con que todos los Gobiernos vienen solicitando de las Cortes la aprobación de una nueva Ley de Administración y Contabilidad es prueba evidente de que todos ellos han reconocido la necesidad de modificar en su forma y esencia la Ley de 25 de junio de 1870, que hoy rige con carácter provisional, y considerando el retraso que existe en la rendición de cuentas generales del Estado como incompatible con el legítimo y creciente interés que despierta en la opinión pública en general, y particularmente en el seno del Parlamento, el conocimiento de los resultados definitivos que en la práctica ofrecen las previsiones legislativas consignadas en las leyes de presupuestos.

Porque no basta que la Contabilidad de un Estado refleje exactamente y depurados, hasta el último grado los hechos de la Adminis-

tración realizados durante el período que la cuenta comprende; tan indispensable como la exactitud es que su conocimiento siga inmediatamente al término de aquel período.

De otra parte, la utilidad práctica desaparece; los hechos realizados muchos años antes pierden el interés del momento, y además de los perjuicios que puede traer al Estado la desaparición de los responsables directos, se hace estéril uno de los fines más importantes de la cuenta y razón, cual es el utilizar la enseñanza que sus resultados procura.»

Y para poder cumplir dichos fines introducía, entre otras, las modificaciones e innovaciones siguientes:

a) Suprimía el período de ampliación del año económico al disponer en su artículo 21: «Los presupuestos regirán durante un año, que se contará desde el 1 de julio a fin de junio, en que cerrarán y liquidarán. Las obligaciones reconocidas que queden sin pagar y los derechos liquidados que no se hayan realizado el último día del año del presupuesto se comprenderán como resultados del mismo en las cuentas que se abran al nuevo presupuesto.»

b) Se reducía a siete meses el plazo para la formación y rendición de la Cuenta General del Estado, plazo que la Ley de 1870, y debido al período de ampliación que establecía, fijaba en dos años y medio (art. 67).

c) Se autorizaba al Gobierno para constituir definitivamente el Cuerpo Pericial de Contabilidad del Estado, creado por Real Decreto de 28 de marzo de aquel año (disposición transitoria).

d) Se suprimía el Tribunal de Cuentas del Reino, concentrando en la Intervención General de la Administración del Estado las funciones que la legislación anterior atribuía a ambos órganos, con excepción de la referente al fallo de las cuentas, que se encomendaba a un Tribunal administrativo, compuesto por tres ministros, presidido por el más antiguo y en el que desempeñaría el cargo de Secretario, con voto informativo, el jefe de la Intervención General que hubiera entendido en el examen de la cuenta sometida a su fallo. Y se asignaba a una Comisión de las Cortes una intervención directa en los servicios de contabilidad.

Esta importantísima reforma se justificaba en la exposición de motivos del modo siguiente:

«Pero en este punto, el que tengo la honra de someter a las Cortes, tiene más trascendencia porque afecta hondamente a la organización del Tribunal de Cuentas del Reino y de la Intervención General de la Administración del Estado de funciones análogas y en cierto modo tan parecidas, que la coexistencia de ambos centros ni se expli-

ca ni puede defenderse, y mucho menos mantenerse, tanto más cuanto el Gobierno considera al presente como uno de sus más sagrados deberes de la supresión de todo servicio cuya razón de ser no se halle plena y absolutamente justificada.

La necesidad de reorganizar ambos centros surgió, desde luego, en el ánimo del Gobierno como consecuencia inmediata de la reorganización de los servicios que les están encomendados y sin abandonar la idea de introducir las economías posibles, ha dejado, no obstante, que éstas se produzcan por sí solas y sean natural consecuencia de la reforma, fundada en la simplificación de las operaciones y en la reducción del trabajo.

Al propio tiempo, apreció los beneficiosos resultados que podría traer al servicio la concentración en una sola oficina de cuantos tienen relación más o menos inmediata con la formación de la cuenta general del Estado, los que se refieren a la redacción de los presupuestos generales del Estado, los que tienden a ejercer la vigilancia de todos los actos de la Administración Pública y fiscalizar los hechos que produzcan ingresos o pagos, los que intervengan directamente en los cálculos de previsión y regulen la ejecución de las leyes de presupuestos, puesto que por precepto de la ley ninguna modificación podrá introducirse en éstas sin someterla a determinados requisitos, y uno de ellos ha de ser el previo dictamen del Centro que reúne en sí tales atribuciones, y por último, los servicios de la contabilidad general y auxiliar, constituyendo un núcleo unido y compacto de operaciones que se relacionen íntimamente, que permita seguir paso a paso la evolución del presupuesto en todos sus períodos de previsión legislativa ejecución y liquidación, o sea, desde el momento que del seno del Gobierno pasa al del Parlamento hasta el punto en que realizados los hechos quedan formulados de un modo definitivo en la Cuenta general.

Considera el Gobierno conseguir de este modo una unificación de los servicios de contabilidad que ha de coadyuvar en gran escala a su rapidez y perfeccionamiento, recogiendo además el fruto de las economías que resultan de evitar la duplicación de los servicios que se realizan tanto en uno como en otro Centro y por la fusión de operaciones que marchan directas al mismo fin.

Por expedito que resultara el procedimiento quedaban, no obstante, serias dificultades que vencer, porque al refundir los mencionados Centros y reducir el resultante de ambos a proporciones más modestas, se le despoja del carácter del Tribunal Supremo y con él pierde la independencia propia de todo Tribunal de jurisdicción especial y privativa, indispensable para la censura, aprobación y condena de actos tan importantes como aquellos que se refieren a los realizados por las

oficinas y agentes de la Administración en el manejo e inversión de la fortuna pública. Es éste un requisito indispensable, porque una vez perdido aquel carácter el interés del país no quedaba suficientemente garantizado. El Gobierno ha obviado esta dificultad creando un Tribunal cuya única misión será el fallo de cuentas, independientemente de su examen, y entiende que quedan garantizados estos intereses encomendando a una Comisión de las Cortes, al propio tiempo que la inspección de la Deuda del Estado, una intervención directa y fiscal en los servicios de contabilidad, concediéndole facultades y derechos omnímodos para que desembarazadamente siga paso a paso la gestión económica de los Gobiernos, vigile el uso que éstos hagan de las autorizaciones de las Cortes, cuide del cumplimiento estricto de las leyes y acuda al Parlamento cuando observe que éstas no se cumplen o infringen.»

e) Se acentuaba la obligación de publicar y divulgar los datos referentes a la gestión económica al disponer en su artículo 58, que dichos datos se publicarán mensualmente en lugar de trimestralmente como disponían las Leyes de 1850 y 1870.

A la Comisión de Cortes a la que acabamos de referirnos, compuesta por tres senadores y tres diputados, los artículos 59, 60 y 61 del Proyecto atribuían las funciones siguientes:

- La alta inspección y vigilancia de la contabilidad legislativa y de las operaciones de Deuda Pública.

Sus facultades serán tan amplias cuanto lo exijan los fines que se le encomiendan, pudiendo en todo momento examinar los libros de la Intervención General y de la Deuda Pública y cuantos antecedentes estime necesarios al cumplimiento de su misión (art. 59).

- La Comisión cuidará del cumplimiento estricto de las disposiciones sobre contabilidad contenidas en esta Ley y en los preceptos consignados en las leyes de presupuestos (art. 60).

- Sin perjuicio de las Memorias extraordinarias que la Comisión juzgue conveniente presentar a las Cortes cuando observase infracción de algún precepto legal, ésta someterá a las mismas las ordinarias siguientes:

- 1.^a Dando cuenta de los créditos extraordinarios y suplementos que se hayan concedido por el Gobierno durante el período de suspensión de sesiones de Cortes, emitiendo juicio sobre su legalidad.

- 2.^a Memoria relativa a los contratos a que se refiere el artículo 52 de esta Ley.

- 3.^a Otra sobre los resultados que ofrezca la Cuenta general del Estado, emitiendo el juicio que su examen le sugiera y proporcionando las reformas a que dieran lugar los defectos advertidos.

Otra novedad importante que presentaba el Proyecto era la referente a la inamovilidad del Interventor General, el Subinterventor General, los Ministros del Tribunal administrativo y los Jefes de Sección de la Intervención General. Sobre este particular, en el artículo 79 se disponía: «El Interventor General, el Subinterventor General, los Ministros y los Jefes de Sección son inamovibles y no podrán ser destituidos ni suspensos sin previa instrucción de expediente, en el que se oiga al interesado y al Consejo de Estado.»

El Proyecto Gamazo puede considerarse como el más completo y perfecto de todos los que se elaboraron en el siglo XIX, incluidos los que fueron aprobados como Leyes de Administración y Contabilidad de 1850 y 1870. Así se reconoce expresamente en el Proyecto de Ley de Administración y Contabilidad que en 1 de octubre de 1910 presentaba a las Cortes el Ministro de Hacienda don Eduardo Cobián: «Modelo de lo que debe hacerse en un Proyecto de Ley de Contabilidad fue el presentado en 9 de mayo de 1893 por don Germán Gamazo, que respetó y reprodujo literalmente, para incluirlos en su oportuno lugar, multitud de preceptos que estaban vigentes, compiló otros que se hallaban dispersos y reservó su inteligente iniciativa para otros que estimó convenientes, muchos de los cuales fueron puestos en vigor por el artículo 26 de la Ley de Presupuestos de fecha 5 de agosto de aquel año, determinando beneficio evidente en la marcha de la contabilidad y que, estando vigentes casi en su totalidad, se reproducen en el Proyecto adjunto.»

Parte del Proyecto que llegó a transformarse en Ley.—Don Germán Gamazo, convencido de la novedad y eficacia de su Proyecto, intentó que por razones de urgencia se pusiera en práctica provisionalmente mediante un procedimiento muy utilizado entonces, que era el de incluirlo en el proyecto de Ley de Presupuestos para el año económico 1893-1894, al que se incorporaba un artículo, el 46, en el que se disponía: «El adjunto proyecto de Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública regirá provisionalmente como Ley sin perjuicio de las modificaciones que en él introduzcan las Cortes en la inmediata legislatura.»

El procedimiento *de* dar legitimidad a unas normas incluyéndolas en la Leyes de Presupuestos venía a ser muy frecuente en aquella época, por considerarse a dicha Ley como la sede adecuada para las modificaciones de las leyes reguladoras de las distintas ramas del Derecho. El uso y abuso de este procedimiento, tan expeditivo como heterodoxo, para modificar el ordenamiento vigente, lo denunciaba el señor Navarro Reverter, Ministro de Hacienda en varios Gobiernos de la época, en su intervención en la sesión de las Cortes del día 22 de junio de 1911, en la que, entre otros extremos, dijo: ... *hasta el extre-*

mo de haberse intentado en alguna ocasión, no ha muchos años, en el Congreso, legitimar los hijos naturales por medio del articulado de la Ley de Presupuestos.

Para corregir la práctica expuesta se incorporó a la Ley de Administración y Contabilidad de 1911 un artículo, el 37, en el que se disponía: «Los preceptos que contenga el articulado de la Ley de Presupuestos sólo estarán en vigor durante el ejercicio y comprenderán únicamente las disposiciones que determinen las cantidades a que hayan de ascender los ingresos y los gastos y los que sean necesarios para la administración de los presupuestos respectivos. En ningún caso se podrán dictar leyes nuevas ni modificar las vigentes por medio de preceptos contenidos en dicho artículo.»

Las prescripciones del artículo transcrito, que fueron religiosamente respetadas durante años, el Decreto-Ley de 8 de noviembre de 1957 las declaraba en suspenso en cuanto afectasen a materia distinta del plazo de vigencia de los preceptos contenidos en el articulado de las leyes de Presupuestos. Y posteriormente, la Ley General Presupuestaria no las incorporaría a su articulado.

En la actualidad, la doctrina, concretada en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de mayo de 1987, según la cual la Ley de Presupuestos puede contener todas aquellas materias que se encuentran directamente relacionadas «bien con las previsiones de ingresos y habilitaciones de gasto, bien con los criterios de política en general en que las previsiones presupuestarias se sustentan», han dado lugar a que de nuevo se utilicen las Leyes de Presupuestos como ocurría con anterioridad a la Ley de Administración y Contabilidad de 1911, para la modificación de la legislación sustantiva de la más variada índole.

Retornando al caso que contemplamos, resultó que sorprendentemente en aquella ocasión no progresaron las aspiraciones del Ministro de Hacienda. Y el Congreso, en lugar de lo previsto en el artículo 46 del Proyecto de la Ley de Presupuestos presentada por don Germán Gamazo, aprobó otro artículo, el 26, que se limitaba a disponer: «Mientras se aprueba el proyecto de Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, presentado a las Cortes con el de Presupuestos, regirán provisionalmente sus artículos 20, 25, 26, 27, 33, 63 al 67 y su primera y tercera disposiciones transitorias (cuya copia se adjunta), quedando el Gobierno facultado para adoptar las resoluciones que estime necesarias a su planteamiento.»

Por causas que desconocemos —posiblemente por la disolución de las Cortes y el consecuente cambio de Gobierno acaecido el 23 de marzo de 1895 y por la repercusión que en todos los órdenes de la vida nacional tuvo el estallido y desenlace final de la guerra de Cuba— el

Proyecto Gamazo no llegará a transformarse en Ley, y, por tanto, algunas de las reformas que contenía, como las referentes a la regulación «De la contratación de los servicios y obras públicas» y «De las responsabilidades», quedarían congeladas hasta que, con muy ligeras modificaciones, las incorporase a su texto la Ley de Administración y Contabilidad de 1911. Peor suerte correrían otras, de signo claramente innovador, como las referentes a la transformación y potenciación de la Intervención General, a la creación de la Comisión de las Cortes y las que establecían la inamovilidad de los directivos de la Intervención General.

Los artículos y disposiciones que se disponía que regirían provisionalmente y que incorporados posteriormente, en su mayoría a la Ley de Administración y Contabilidad de 1911, han estado vigentes hasta la promulgación y entrada en vigor en 1977 de la Ley General Presupuestaria, se referían:

- Los artículos 20, 25, 26, 27 y 33, a los Presupuestos. Concretamente, el 20, a la regulación del Presupuesto bajo el punto de vista del principio de la especialidad temporal, suprimiendo el período de ampliación del año económico; el 25, a la regulación de la creación de servicios nuevos; el 26, a la prohibición de conceder créditos de carácter permanente; el 27, al procedimiento para la concesión de créditos extraordinarios y suplementarios, y el 33, al cálculo de los créditos necesarios para el pago de intereses y amortización de la Deuda Pública y al pago antes de terminar el mes de diciembre de cada ejercicio de los haberes de personal y del material de oficina devengado durante el mismo.

- Los artículos 63 al 67, ambos inclusive, coincidían con los que el Proyecto incluía en su capítulo VI, «De la Contabilidad», que pasó a sustituir al capítulo VI de la Ley de 1870, «De las cuentas del Estado».

- Por la disposición transitoria primera se dividía a la Contabilidad del Estado en atrasada y corriente, comprendiendo la primera todas las cuentas que se rindan o deban rendirse hasta la terminación del ejercicio corriente, o sea, el de 1892-1893.

- Finalmente, por la disposición transitoria tercera se autorizaba al Gobierno para constituir definitivamente el Cuerpo Pericial de Contabilidad del Estado, creado por Real Decreto de 28 de marzo de aquel año, sin las limitaciones impuestas por la Ley de 21 de julio de 1876.

La creación del Cuerpo Pericial de Contabilidad del Estado

La rendición de las cuentas parciales al Tribunal de las del Reino, así como la elaboración y remisión a dicho Tribunal de la Cuenta Ge-

neral del Estado o Presupuesto consuntivo ha constituido hasta fechas muy recientes uno de los fines básicos de la Contabilidad del Estado.

Por ello, el atraso de este servicio fue una preocupación constante de nuestros legisladores del siglo XIX, que una y otra vez lo denunciaron e intentaron subsanarlo sin llegar a conseguirlo, como ponen de manifiesto, entre otras, las disposiciones siguientes: la Real Orden de 4 de febrero de 1856, la Circular de 28 de enero de 1870, la Real Orden de 28 de agosto de 1878 y el Real Decreto de 24 de mayo de 1881.

Todo ello originó que por Real Decreto de 12 de febrero de 1884, siendo Ministro de Hacienda don Fernando Gos-Gayón, se designara una Comisión para que informara sobre las causas de los retrasos sufridos en la rendición de Cuentas Generales del Estado y sobre las reformas más convenientes para remediarlos, Comisión que estaba formada por el Presidente del Tribunal de Cuentas, un Consejero de Estado, el Subsecretario del Ministerio de Hacienda, el Interventor General de la Administración del Estado y el Director General de Aduanas.

Emitido informe por dicha Comisión, sus recomendaciones, entre las que destacaba la referente a la necesidad de crear un Cuerpo Especial de Contabilidad, quedaron en suspenso hasta que el 28 de marzo de 1893 el Ministro don Germán Gamazo presentaba a la firma de la Reina Regente un Real Decreto por el que se creaba el Cuerpo Pericial de Contabilidad del Estado y aprobaba su Reglamento provisional. En su articulado, entre otros extremos, se establecía:

- Se crea un Cuerpo Pericial de Contabilidad del Estado, cuyas plazas serán cubiertas por medio de oposición pública (art. 2).
- Se aprueba el adjunto Reglamento Orgánico del Cuerpo, que regirá con carácter provisional hasta que oído el Consejo de Estado se dicte el definitivo y el especial por el que ha de regirse el Tribunal de oposiciones (art. 4).

Las razones que impulsaban al Gobierno a la creación de este Cuerpo quedan expuestas en los siguientes párrafos de la Exposición de Motivos de dicho Real Decreto:

«Desde la información practicada en virtud del Real Decreto de 12 de febrero de 1884 sobre las causas del retraso experimentado en la rendición de cuentas generales del Estado, puede decirse que sin interrupción mis dignos antecesores han procurado por distintos medios normalizar una situación cuya persistencia es origen de graves males, y raros han sido los que no han encaminado sus iniciativas hacia una reforma en la Contabilidad, que tan hondamente afecta a la marcha regular de la Administración. Mas de cuanto pudiera decirse en este asun-

to dicen aquella información y los proyectos de ley sometidos a la elaboración de las Cortes.

Sin duda es vana pretensión la de hallar funcionarios idóneos por módicas y aun mezquinas retribuciones, y en ella había de caer el Gobierno de S. M. si pretendiese colocar al servicio del Estado personas entendidas en contabilidad cuya posesión se disputan las sociedades y particulares ofreciéndoles el modesto sueldo de 1.500 pesetas anuales a que actualmente podrían aspirar, según la Ley de 21 de julio de 1876, y aun el de 3.000 pesetas que como sueldo de entrada se otorga a los poseedores de títulos profesionales, universitarios o de enseñanza superior.

Por esta razón ha considerado que para que sus proyectos obtengan el éxito que desea y necesitando como necesita la cooperación de personas que reúnan determinados requisitos, es indispensable la creación de un Cuerpo pericial en el que sólo ingresen aquellas personas con condiciones probadas en pública oposición ante un Tribunal competente.

Claro es que la oposición trae consigo la estabilidad de los que por este medio obtengan destino; pero tal circunstancia, juntamente con la de poder adquirir desde luego sueldos más elevados, es segura garantía de que el Estado adquiera para sí en breve término funcionarios de reconocida aptitud que respondan convenientemente a las exigencias del servicio.»

Al año siguiente, basándose en la autorización concedida al Gobierno por la disposición transitoria tercera del Proyecto Gamazo, que como acabamos de ver fue incluida entre las normas que el artículo 26 de la Ley de Presupuestos para el ejercicio 1893-1894 incorporó a nuestro ordenamiento, siendo Ministro de Hacienda don Amos Salvador, se promulgó el Real Decreto de 6 de diciembre de 1894 por el que se constituía con carácter definitivo el Cuerpo Pericial de Contabilidad sin las limitaciones impuestas por la Ley de 21 de julio de 1876 y se aprobaba su Reglamento.

Entre las innovaciones de este Real Decreto, en relación con el de 28 de marzo de 1893, que con carácter provisional creaba el Cuerpo, destacan las referentes a la ampliación de las funciones que se le asignaban a las de carácter fiscal e interventor. Con más claridad y justeza que la que pudiéramos emplear nosotros para justificar esta ampliación de funciones lo hace el preámbulo del Real Decreto en los siguientes términos:

«La constitución definitiva del Cuerpo Pericial de Contabilidad del Estado, creado por Real Decreto de 28 de marzo de 1893, ha sido ob-

jeto de largo y meditado estudio, encaminado a depurar la forma que del mejor modo responda a los fines de su creación.

Entre el referido Decreto y el adjunto hay diferencias esenciales. Limitase aquél única y exclusivamente al servicio de Contabilidad, pero no comprendía la parte interventora y fiscal; de aquí resulta que un solo organismo administrativo se halla sometido a dos organizaciones distintas. En el adjunto Proyecto de Decreto el Cuerpo facultativo comprende ambos servicios, y para ello se ha tenido en cuenta que tanto las funciones de contabilidad como las interventoras y fiscales se ejercen por el mismo centro superior y por el mismo funcionario; que al tratar de la contabilidad no es posible prescindir de la sección fiscal, ejercida principalmente con presencia de los resultados de la contabilidad y de los expedientes y asuntos en que por ministerio de la ley es indispensable el concurso de la Intervención, y que esta misión fiscal no puede limitarse, a riesgo de resultar estéril, a intervenir los actos administrativos, sino que ha de extenderse a ejercer una minuciosa y enérgica iniciativa que señale deficiencias, rectifique errores y subsane los procedimientos liquidatorios y recaudatorios, patentice responsabilidades, siendo de este modo sólida y eficaz garantía de la acertada gestión de la Hacienda.»

Y en consecuencia con lo expuesto, en el Reglamento orgánico del Cuerpo, entre otros extremos, se establecía:

«Los servicios de Intervención y Contabilidad del Estado constituyen una carrera especial, y los empleados que los desempeñan formarán un Cuerpo que se denominará Cuerpo Pericial de Contabilidad del Estado (art. 1).

- Dicho Cuerpo Pericial tendrá a su cargo los Servicios encomendados a las dependencias y funcionarios siguientes:

- Intervención General de la Administración del Estado.

- Contaduría General de la Deuda Pública.

- Intervención central de la Hacienda Pública.

- Contaduría de la Junta de Clases Pasivas.

- Intervenciones de las ordenaciones de pagos de los Ministerios de Gracia y Justicia, Gobernación, Fomento y Hacienda.

- Intervenciones de Hacienda de las provincias.

- Intervenciones de las Administraciones y Depositarias especiales.

- Intervención de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre.

- Intervención de las Minas de Almadén.

- Intervención de las Salinas de Torreveja.

- Intervenciones de las Aduanas y de las Delegaciones de Hacienda de España en el extranjero (art. 2).

- El ingreso en el Cuerpo tendrá lugar desde la categoría de Oficial de tercera clase, previa oposición libre, sin sujeción a las limitaciones impuestas por la Ley de 21 de julio de 1876 (art. 17) ¹¹.

De acuerdo con lo preceptuado por el citado Reglamento, los ejercicios de la oposición libre para ingreso en el Cuerpo eran seis, cuatro teóricos y dos prácticos.

Los ejercicios teóricos consistían en la exposición de temas —la Instrucción, de acuerdo con la nomenclatura de la época los denomina lecciones— sobre las materias siguientes:

	Núm. de temas
1.º Aritmética, Álgebra, Geometría y Teneduría de libros	146
2.º Física, Química y Química Orgánica	61
3.º Economía política, Derecho administrativo, Artes mecánicas y procedimientos industriales	132
4.º Legislación de Hacienda y de las principales contribuciones e impuestos y Legislación especial de Aduanas y práctica de reconocimiento y aforos	88
TOTAL	427

El primer ejercicio práctico consistía en: la formación de una cuenta; el examen de otra rendida por un Agente de Administración, formulando los reparos que de dicho examen resultasen; contestación a una nota de defectos puesta por otro opositor y redacción de uno o varios mandamientos de pago y de ingreso.

El segundo ejercicio práctico consistía: en la apertura de los libros Diario y Mayor, haciendo en ellos y en los auxiliares los asientos que el Tribunal designe; en la práctica de una operación de contabilidad y en el informe de un expediente de carácter fiscal y en la resolución de otro informado por un opositor.

Resulta curioso, sobre todo si se mira desde la perspectiva de nuestro tiempo, el contenido y la amplitud del programa, máxime si se desciende al detalle de leer el contenido de los cuestionarios de cada materia. Creemos que algunas de las materias que se incluían en el programa traerían su origen en el hecho de que los futuros Periciales de Contabilidad iban a tener que desempeñar funciones interventoras y contables en las Administraciones de Aduanas y en los establecimientos fabriles del Estado.

¹¹ Esta ley disponía: «Para ascender de una clase a otra se necesitaban los siguientes requisitos: Primero, tener la categoría correspondiente al cargo inferior inmediato. Segundo, haberlo desempeñado durante dos años. Tercero, contar el número proporcionado de servicios al Estado que determinaba la escala que en la ley se comprendía.»

A las primeras oposiciones convocadas para ingreso en el Cuerpo concurrieron cientos de aspirantes, y la rigurosidad del tribunal que juzgó los ejercicios la atestigua el hecho de que de las 49 plazas convocadas únicamente se cubrieron 40, lo que obligó a realizar una nueva convocatoria, limitada a las nueve plazas vacantes ¹²).

Esta rigurosa selección, a base de los principios de igualdad, mérito y capacidad, actualizando y perfeccionando los programas de las oposiciones, se iba a mantener a través de los años, constituyendo, sin duda, uno de los pilares sobre los que se asentaría el prestigio profesional de los miembros del Cuerpo.

El éxito profesional de las primeras promociones lo expone Aced y Bartrina en los párrafos siguientes:

«Realizadas éstas —se refiere a las oposiciones— y distribuido el personal en oficinas centrales y provinciales, no se hicieron esperar sus efectos a pesar de no haber encontrado tan expedita su gestión como hubiera sido de desear de no existir más que *un solo funcionario* técnico por centro y provincia rodeado de un personal tal vez más hostil que competente, no haberse implantado el sistema de teneduría que ordenó el Real Decreto con un presupuesto que empezó a regir con retraso, con implantación de tributos y con carencia de material por las reformas introducidas en documentos, libros y cuentas.

Aun así, en medio de tales dificultades supo triunfar; las cuentas se empezaron a rendir con puntualidad; los defectos graves en las mismas comenzaron a desaparecer y la laboriosidad y acierto de estos funcionarios consiguieron limar asperezas y provocar loas no sólo del Centro de que dependían, lo que hubiera podido tildarse de interesado, sino hasta de organismo tan alto e imparcial como el Tribunal de Cuentas del Reino.

Tan evidente fue el éxito de su existencia que la Intervención General pudo realizar su peculiar cometido dentro de los plazos reglamentarios, el Tribunal de Cuentas ejerció sus elevadas funciones y el Gobierno tuvo que reconocerlo haciendo pública su *profunda satisfacción* al observar el *progreso realizado por el importante servicio de Contabilidad del Estado* y dando las reales gracias al personal del Tribunal

¹² El Tribunal estuvo constituido: Presidente, don Sandalio Granja, Interventor Central, por delegación del Interventor General. Vocales: don José Piernas Hurtado, Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Central; don José Angulo y Morales, Catedrático de Cálculo Financiero de la Escuela Superior de Comercio de Madrid; don Emilio Fagoaga, Director de la Casa Nacional de la Moneda; don Juan Antonio Maldonado, Contador de primera clase del Tribunal de Cuentas. Secretario: don Antonio Llaguno, Jefe de Negociado de la Intervención General.

de Cuentas del Reino y de la Intervención General, Central y Provincial.

¡Llor a tal Cuerpo, que tan elevada supo mantener su dignidad, con tanto tesón conquistar sus prestigios y tan acertadamente llenar sus deberes!»¹³).

Las felicitaciones del Tribunal de Cuentas se reiteran en sus Memorias referentes a las Cuentas Generales del Estado en aquellos años. Así, por ejemplo:

En la del ejercicio 1893-1894: «Al elevar a las Cortes el resultado del examen de la Cuenta General lo verifica con la intensa satisfacción que le produce el ver realizada la aspiración universalmente sentida de que las Cortes tengan medio de apreciar, con la oportunidad que todas las conveniencias requieren, la gestión económica de los gobiernos, a cuyo fin han contribuido en gran manera las disposiciones en que se basa actualmente la Contabilidad del Estado.»

Y en la del ejercicio 1902: «Ese progreso de la Contabilidad, que honra al Ministro que inspiró la reforma y a las Cortes que la aprobaron, ha tomado carta de naturaleza en nuestra administración. Demostrándolo la puntualidad de la formación de la Cuenta General del Estado durante los diez años transcurridos.»

Ahora bien, los venturosos presagios que anunciaban tanto las esperanzas puestas en su creación como la brillante andadura de los primeros años, se truncarían muy pronto como consecuencia de una simple Orden ministerial, la de 23 de julio de 1893. Por esta orden se suspendían las oposiciones para ingreso en el Cuerpo en razón a que el Gobierno se proponía «organizar sobre meditadas, justas y sólidas bases la carrera de la Administración Pública, de la cual forma parte importante el personal dependiente de la Intervención General...».

La meditación duraría dieciocho años, nada más y nada menos. Una larga travesía del desierto para unos funcionarios cuyo único pecado era el haber ingresado al servicio de la Administración, por oposición directa y libre, en una época en la que el procedimiento normal de ingreso era el de la dedocracia y el haber conseguido, como queda anotado, éxitos evidentes en el desempeño de sus funciones. Según un testigo excepcional —don Enrique Labrador de la Fuente, número 1 de la primera promoción de funcionarios del Cuerpo e Intendente General del Ejército—, la causa de este proceder, en principio inexplicable, hay que buscarla en el hecho de que el Cuerpo Pericial de Contabilidad nació con la enemiga de una parte del personal de Hacen-

¹³ En obra citada en reseña bibliográfica, págs. 104, 105 y 106.

da ¹⁴. O sea, que las luchas e intereses corporativos prevalecieron sobre los de la Administración.

La disminución de efectivos de un Cuerpo, si no de derecho de hecho declarado a extinguir, y del que iban desertando en busca de más definidos horizontes parte de sus componentes, repercutió en los servicios que tenía a su cargo y que paulatinamente se fueron deteriorando.

Por todo ello, frustrado el intento que representó el Proyecto de Ley que en 1908 presentó a las Cortes el Ministro de Hacienda señor González-Besada —en el que, entre otras innovaciones, se contenía la referente a la creación de un Cuerpo especial de Intervención de la Administración del Estado en el que se integraban los miembros del Cuerpo Pericial—, al plantearse de nuevo, con la Ley de 1 de julio de 1911, toda la problemática referente a la Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, en la disposición transitoria primera de la misma se establecía: «Queda autorizado el Gobierno para reconstituir el Cuerpo pericial de Contabilidad del Estado sin las limitaciones impuestas por las disposiciones referentes a la carrera administrativa de Hacienda.» Y con base en dicha autorización se promulgaba el Real Decreto de 14 de mayo de 1913, por el que se reorganizaba el Cuerpo pericial de Contabilidad del Estado.

Asimismo por dicho Real Decreto se creaba el Cuerpo Auxiliar de Contabilidad del Estado, que en 1946, y en consonancia de sus funciones, pasa a denominarse Cuerpo de Contadores del Estado y, posteriormente, en 1976, sería el núcleo en torno al cual se constituiría el Cuerpo de Gestión de la Hacienda Pública, en el que quedaría integrado. Sus servicios iban a tener una influencia decisiva en el buen funcionamiento de nuestra Administración Financiera, y sus funcionarios iban a constituir un vivero permanente para los Cuerpos de nivel superior del Ministerio, no sólo del de Intervención y Contabilidad; un caso típico de promoción interna, digno de ser estudiado y analizado en profundidad.

Durante la nueva etapa del Cuerpo pericial de Contabilidad, que ha durado más de setenta años, hasta que la Ley 30/1984, de 2 de agosto, integró a sus funcionarios en el Cuerpo Superior de Inspectores de Finanzas del Estado, y con la particularidad de su cambio de denominación por la de Cuerpo de Intervención y Contabilidad de la Administración Civil del Estado, acaecida en 1964, el Cuerpo, cimentado sobre las coordenadas de rigurosidad en la selección y espíritu de superación y de dedicación y entrega al servicio, fue acrecentando su pres-

¹⁴ En discurso citado en reseña bibliográfica, pág. 5.

tigio y presencia en los puestos directivos hasta el extremo de que sin hipérbole puede afirmarse que ha constituido el pilar sobre el que ha descansado la Administración Financiera española en la triple vertiente del Presupuesto, el Control financiero interno y la Contabilidad pública. Y no sólo dentro del ámbito de las competencias de la Intervención General, sino que no obstante lo exiguo de sus efectivos —dato que ha constituido una constante a través del itinerario de la vida del Cuerpo— sus funcionarios tuvieron una presencia decisiva en la Intervención Civil de Guerra y Marina y en la del Protectorado de España en Marruecos, así como en el Tribunal Supremo de la Hacienda Pública, y posteriormente, en la etapa de la Segunda República —la época dorada de la Intervención General—, integraron la mayoría de la plantilla de la recién creada Inspección de los Servicios del Ministerio y desempeñaron un elevado porcentaje de los altos cargos del mismo.

La historia de la Hacienda Pública española del siglo XX (quedaría incompleta si en sus páginas no figurasen, entre otros, los nombres de Arturo Forcat y Rivera, Fernando Aced y Bartrina, José María Fábregas del Pilar y Díaz de Cevallos, Adolfo Sixto Hontán, Francisco Méndez Aspe, Asdrúbal Ferreiro Cid, José Barea Tejeiro. Todos ellos contribuyeron en forma decisiva, tanto desde sus puestos de trabajo como funcionarios como desde los altos cargos que desempeñaron, no sólo al normal funcionamiento y perfeccionamiento de los servicios, sino, además, a la introducción de las innovaciones y reformas que iban reclamando las transformaciones que en este siglo ha experimentado la Hacienda Pública al pasar de una Hacienda neutral a otra beligerante dentro del amplio campo de la Economía nacional.

La Contabilidad del Estado

En la Hacienda Pública clásica —la que se extiende desde la instauración en los distintos países del régimen constitucional hasta la Gran Depresión de los años treinta—, guiada por el principio de neutralidad financiera y en la que el Estado tiene que atender únicamente a un conjunto de servicios públicos y de actividades económicas limitadas y concretas, la Contabilidad pública, y más concretamente la Contabilidad del Estado, respondía a los principios siguientes:

a) La Contabilidad se organiza, estructura y desarrolla con vistas a que sirva fundamentalmente de instrumento básico para el control de la actividad económico-financiera del Estado.

Por otra parte, el control se concibe y organiza única y exclusivamente como un control de legalidad, conducente a constatar o verificar el cumplimiento de la Ley de Presupuestos de cada ejercicio y de

las demás normas reguladoras de la Administración económico-financiera del Estado.

b) La base fundamental de la Contabilidad pública a que ha de referirse su desenvolvimiento en toda su amplitud es el Presupuesto elaborado para cada ejercicio económico y aprobado por los órganos legislativos.

Hasta tal extremo la Contabilidad pública gira en torno al Presupuesto que se acostumbra a dividirla en:

— Contabilidad preventiva, coincidente con la fase de la elaboración y aprobación de los Presupuestos.

— Contabilidad ejecutiva, encargada de reflejar la ejecución y liquidación de los Presupuestos, y

— Contabilidad judicial o crítica, la referente al examen y juicio de las cuentas por los Tribunales o Cámaras de Cuentas y al examen y aprobación por los órganos legislativos de la denominada, según los países, «Cuenta General del Estado», «Cuenta General del Ejercicio», «Cuenta de Inversión», etc.

c) La Contabilidad pública tiene como uno de sus fines básicos el referente a la rendición de cuentas a los órganos de control externo: Tribunales o Cámaras de Cuentas, y órganos legislativos: Parlamentos, Cámaras o Asambleas.

En España la normativa básica de la Contabilidad pública clásica estaba contenida en las sucesivas Leyes de Administración y Contabilidad —1850, 1870, con las modificaciones introducidas en 1893 y 1911—, y su desarrollo reglamentario partió de la Instrucción de Contabilidad de 28 de junio de 1879, modelo en su género, por su sistematización y precisión en todo lo relacionado con los documentos y operaciones contables, sí como con la estructura, contenido y justificación de las cuentas a rendir al Tribunal de las del Reino.

Hoy, con perspectiva histórica, puede afirmarse que nuestra Contabilidad pública clásica, también llamada Contabilidad administrativa o Contabilidad por el sistema administrativo, cumplió razonablemente, con las lagunas y limitaciones inherentes a toda obra humana, los fines que tenía asignados.

Una prueba, entre otras que podrían aducirse, nos la ofrece el hecho de que a pesar de las grandes convulsiones de carácter político que ha habido que vencer, la realidad es que se han rendido las Cuentas Generales del Estado de todos los ejercicios económicos a partir de la correspondiente al año 1850, incluso una resumida del período 1936-1939; constituyendo un arsenal de datos de indudable valor no sólo desde el punto de vista de la historia de nuestra Hacienda Públi-

ca, sino incluso a la hora de estudiar y analizar la evolución política, social y económica de nuestra Patria, ya que dichas cuentas, además de reflejar la evolución de la estructura y rendimiento del sistema tributario y de la inversión de los caudales públicos, ponen de manifiesto, entre otros hechos, las transformaciones de la organización político-administrativa, plasmada en la estructura orgánica de los Presupuestos y en la distribución territorial de los ingresos y pagos del Tesoro.

Precisamente tomando como base las Cuentas Generales elaboró y publicó la Intervención General, en los años 1891 y 1909, a iniciativa de los Interventores Generales don Ángel González de la Peña y don José María de Retes, las obras tituladas Estadística de los Presupuestos Generales del Estado, referentes a los períodos 1850-1890/91 y 1890/91-1907. Y en fechas más recientes, bajo el patrocinio y ayuda del Instituto de Estudios Fiscales y con el título Cuentas del Estado Español, se han elaborado los tomos III, IV, V y VI, correspondientes, respectivamente, a los períodos 1907-1923/24, 1923/24-1935, 1940-1957 y 1958-1975, y reeditado, con idéntico título, los tomos I y II, correspondientes a los citados períodos 1850-1890/91 y 1890/91-1907. Obras que en su conjunto ofrecen una visión numérica armónica y completa de ciento veinticinco años de la Hacienda Pública Española.

CAPITULO IV

EN LA PRIMERA RESTAURACIÓN (1898-1923)

Con frecuencia se afirma que las cifras gobiernan el mundo de nuestros días. Mas bien es cierto que quien pacientemente contabiliza, interviene y fiscaliza las cifras demuestra a sus conciudadanos cómo se gobierna en el mundo en el que viven (FUENTES QUINTANA)¹.

LA ESPAÑA DE LOS REVISIONISMOS

Al período que transcurre desde la liquidación de las consecuencias inmediatas del desastre colonial de 1898 hasta los graves sucesos acaecidos en 1917, que sentenciaron el régimen de la Restauración, denomina Julio de Aróstegui —con los matices precisos, dice— el de *la España de los revisionismos*.

El revisionismo será en estos años una postura en la que coincidirán la mayoría de las fuerzas sociales. Un estado de conciencia con muchas direcciones en el que participan prácticamente todas las clases sociales. Entre 1899 y el asesinato de Canalejas, 1912, los anhelos revisionistas se extienden por todos los estamentos del país.

En un principio se critica a las clases dirigentes y al régimen de la Restauración; se habla de falsedad, de hipocresía oficial; se censuran los amaños electorales, a los políticos que, según Baroja, «miran al Estado como si fuese una finca», a la plaga del caciquismo. Pero del cru-

¹ En «Análisis económico del Sector Público», conferencia citada en reseña bibliográfica, pág. 120.

do análisis no se libran los gobernados: Azorín critica la desidia; Machado, la ignominia; Baroja, la vulgaridad. Quizá uno de los mitos más repetidos es el del africanismo. España, atrasada, inculta, pobre, es un país más africano que europeo. Con lo cual nace el «europeísmo» como paradigma libertador, «España es el problema y Europa la solución». Costa entiende que la *regeneración* consiste en sustituir nuestros modos africanos por los europeos.

Intramuros del sistema se instrumentalizarían propósitos revisionistas, primero con la entrada de los regeneracionistas en el Gobierno—Gobierno Silvela-Polavieja— y después con las actitudes reformadoras de Maura y Canalejas, que respetando los fundamentos del sistema intentaron replantearlo sobre nuevas bases.

La causa del fracaso de los revisionismos las sintetiza Julio Aróstegui en el siguiente párrafo: «En rigor, estos movimientos, surgidos de la conciencia de un fracaso y catalizados por el desastre de 1898, podrían haber formado un frente realmente renovador de la vida española a comienzos del siglo XX, cuando, por lo demás, se operaban al tiempo profundos cambios en las estructuras económicas y llegaba el momento, común en toda Europa, en el que las *masas* tendían a convertirse en sujeto de la política. Pero, precisamente, los revisionismos fracasaron a la postre, porque no encontraron el punto de confluencia en el que fuera posible esta apertura a las masas y una renovación profunda de las estructuras sociales y políticas cristalizadas por el viejo régimen canovista»².

En definitiva, el hundimiento del sistema político de la Restauración obedecería, por una parte, a sus propias contradicciones internas, y por otra y en mayor medida, a su incapacidad para integrar en el sistema, debidamente actualizado, las nuevas fuerzas económicas y sociales, políticas e intelectuales que catalizadas por el desastre colonial afloraron en la sociedad española al alborear el siglo XX.

El regeneracionismo

El movimiento regeneracionista, conducido por un grupo de intelectuales con los que confluyen actitudes de grupos de presión y anhelos de actuación política, y es sentido y secundado por amplios sectores de la sociedad, se dirigió fundamentalmente contra el régimen de la Restauración. Criticó todos los vicios y contrariedades internas y pretendió edificar una realidad nueva. No obstante, llegó a participar

² En «La España de los Reformismos», incluido en *Historia de España 16*, tomo 10, citada en reseña bibliográfica, págs. 96-97.

directamente en el poder con la incorporación de Polavieja, uno de sus más destacados representantes, en el Gobierno Silvela, que asume en su programa parte de los lemas del regeneracionismo.

La figura más representativa del regeneracionismo fue el aragónes Joaquín Costa, que fue el primero en utilizar la palabra *regeneración* en el sentido de renovación de las estructuras políticas y económicas.

Los dos lemas de Costa son *despensa y escuela*, o lo que es lo mismo, economía y cultura. En lo referente a la economía, Costa es agrarista, está convencido de que el campo español es suficiente para convertirnos en un pueblo rico, y la culpa de la penuria y la pobreza está en la mala distribución de la propiedad y en la incuria. Cree que la solución está: en la colonización de tierras; en la parcelación y arrendamiento forzoso de los latifundios; en una política hidráulica que convierta grandes extensiones en regadío; en una amplia repoblación forestal.

Por otra parte, considera Costa que España no puede regenerarse sin una decidida política educativa. Antes que a la Universidad cree Costa que hay que atender a las enseñanzas primaria y media, como objetivo urgente, con el fin de acabar con la plaga del analfabetismo, premisa indispensable para conseguir una sociedad más participativa y responsable.

Para desarrollar esta política pedía Costa, en 1898, *un partido nacional, apolítico*, capaz de arrastrar a la opinión por los caminos del regeneracionismo. Años después, con la colaboración de Santiago Alba, otro partidario de la reforma agraria, y con Basilio Paraíso, fundó la *Unión Nacional*, que no quiso integrarse dentro del marco de los partidos entonces existentes. Seguido con entusiasmo por muchos elementos de las clases medias, no conseguiría la coherencia y la organización necesarias para transformarse en un partido capaz de influir en las actuaciones y decisiones políticas.

La trayectoria gubernamental

Tras el asesinato de Cánovas, en agosto de 1897, los conservadores tuvieron la habilidad de nombrar jefe de su partido a Francisco Silvela. Honesto a carta cabal, enemigo de las corruptelas, fue, para Fernández Almagro, el *cisne inmaculado que nunca manchó sus plumas*. En aquellos momentos en que todo eran críticas contra los políticos, él era la excepción; por ello, hubo un movimiento de opinión favorable cuando en 1899 la Reina regente le encargó formar Gobierno. Silvela llamó al General Polavieja, destacado regeneracionista, con lo que el regeneracionismo se instalaba en el poder.

Para Silvela, eran muchos los españoles honestos y bienintencionados que por rutina o desengaños permanecían apartados de la política, de las inquietudes públicas y que había que integrarlos en el sistema, invitándoles a participar.

El intento regeneracionista de Silvela se extendía, entre otros, a los aspectos siguientes:

- Descentralización política, reforzando el papel del municipio. Con vistas, entre otros objetivos, a debilitar el *caciquismo*.

- Política hidráulica.

- Autonomía universitaria.

- Integración de la masa neutra.

- Política social. Que se materializaría en las dos primeras leyes de este carácter que conseguiría aprobar el Ministro Eduardo Dato en 1900, la de accidentes de trabajo y la que regulaba el trabajo de mujeres y niños.

Las primeras dificultades para la realización del programa Silvela surgirían dentro del propio Gobierno debido a las distintas posturas sostenidas por Polavieja, que defendía que se acometieran de inmediato obras que contribuyeran a transformar las estructuras del país, y las que sostenía el Ministro de Hacienda, Fernández Villaverde, que, regeneracionista a su manera, consideraba que lo más urgente era poner orden en la Hacienda Pública, que continuaba en estado de quiebra virtual. Por otra parte, frente a los proyectos de Villaverde se situaron los regeneracionistas marginales al sistema, capitaneados por Costa y Paraíso, así como amplios sectores catalanes, en una Cataluña especialmente afectada por la pérdida de mercados ultramarinos. No obstante, los proyectos de Villaverde se incorporarían a la Ley de 30 de marzo de 1900, pero las discrepancias internas y las presiones externas obligaron a Silvela a dejar el poder en octubre de dicho año 1900. Fracasando el primer intento revisionista.

En marzo de 1901 el turno de los partidos permitió que accedieran al poder los liberales, en un Gobierno presidido, por última vez, por su viejo líder, Práxedes Mateo Sagasta, quien fallecería al año siguiente.

El 17 de mayo de 1902 juraba el nuevo Rey, Alfonso XIII, la Constitución, y desde el primer Consejo de Ministros que presidió —según la versión que nos legó el Conde de Romanones— pudo verse una condición del Rey llamada a tener una larga influencia en el proceso político posterior: su particular concepción de los derechos constitucionales de la Corona, reclamando el Rey una presencia activa en las decisiones, sobre todo en las relacionadas con el Ejército.

El regeneracionismo desde el poder volvería a intentarse en los Gobiernos de signo conservador presididos por Maura. De don Antonio Maura dice don Salvador de Madariaga que tenía todas las condiciones mentales y morales para dirigir un partido con rigor y autoridad. Su figura llena la escena política de la primera década de nuestro siglo XX, aunque los Gobiernos presididos por Maura únicamente estuvieron en el poder cuatro años de la misma, 1903, y 1907-1909.

Entre sus logros, no tantos como el propio Maura esperaba, cabe destacar: la reforma de la Ley Electoral —aunque no pudo acabar con el caciquismo— y la aprobación, entre otras, de las leyes siguientes: la de Protección a la Industria; la de Rearme Naval; la de Fomento de la Marina Mercante; la del Nuevo Plan de Ferrocarriles; la de Colonización Interior, que preveía el acceso a la propiedad de la tierra y la creación de bancos agrícolas. Y en el aspecto social, la creación del Instituto Nacional de Previsión y de los Tribunales Industriales, para una mejor concertación entre patronos y obreros.

La más deseada por Maura fue la Ley de Administración Local, con la que aspiraba a reforzar los poderes del municipio y así matar dos pájaros de un tiro: el caciquismo y el centralismo. Además, la autonomía provincial quedaba reforzada con la potenciación de las Diputaciones y con la asociación previa de varias Diputaciones para constituir una Mancomunidad; aspiraba Maura a resolver el problema regionalista, principalmente el catalán. Pero la Ley de Administración Local se empantanó en las Cortes y no había sido aprobada cuando Maura cayó, en el otoño de 1909.

El hecho que provocó su caída fue la Semana Trágica de Barcelona. Una explosión incontrolada de violencias que estalló en dicha ciudad en el verano de 1909 y que comenzó con una huelga general convocada contra el embarque de tropas destinadas a la zona del Protectorado de España en Marruecos.

El nuevo turno liberal en el poder se inauguró con un breve Gobierno presidido por don Segismundo Moret, que sólo duró cuatro meses. Formó entonces su primer y único Gobierno, el 9 de febrero de 1910, don José Canalejas y Méndez.

Canalejas, que desde muy temprano había sido un disidente de su propio partido, abandonando el Gobierno Sagasta en 1902, sería desde entonces el abanderado de la democratización, del reformismo social, de una nueva política con respecto a la Iglesia, de la necesidad de entenderse con las fuerzas situadas a la izquierda de su partido. En un discurso de aquel año, 1902, atendiendo a los vicios de la política presente, decía: «Yo solicito el concurso de los republicanos, de los socialistas y de los demócratas españoles.»

Su voluntad reformista hubo de ponerse a prueba en dos cuestiones claves. En el caso de las Mancomunidades provinciales, continuación del proyecto Maura, en el que Canalejas tuvo que vencer la resistencia centralista de su propio partido, y en el de la Ley sobre Asociaciones Religiosas —la famosa Ley del Candado—, aprobada el 23 de diciembre de 1910, en la que más que el triunfo o la derrota de una política sobre el Clero lo que se debatía era una nueva concepción del Estado y de su independencia frente a los poderes fácticos.

La labor legislativa del Gobierno Canalejas fue amplia. Sus medidas estuvieron dictadas por su ideología, pero con una amplitud de pensamiento que sorprendió a sus propios enemigos; supo hacer política de Estado por encima de la política de partido. Estableció el servicio militar obligatorio para todos (hasta entonces los jóvenes pudientes podían evitarlo pagando una cuota); suprimió el impuesto de consumos, el más impopular de todos y que gravaba a las familias pobres; formentó lo seguros sociales; liberalizó la enseñanza.

Su asesinato, el 12 de noviembre de 1912, en manos del anarquista Manuel Pardiñas, mientras se hallaba ante el escaparate de una librería en la Puerta del Sol, no sólo privaba al país de una figura política clave, sino que por la propia dinámica del régimen, que necesitaba líderes claros en los dos partidos, iba a hacer en el futuro muy difícil el seguir con el turno de poder, y sería ya imparable la disgregación de conservadores y liberales. Si bien la guerra europea encubriría por unos años la crisis, los conflictos sociales que de la misma se derivaron conducirían al estallido de 1917.

Sobre la personalidad política de Canalejas y la pérdida que su muerte violenta significó para España nos dejó escrito Salvador de Madariaga: «Así destruía el destino al único gobernante que dio España en el reinado del Alfonso XIII. De haber vivido Canalejas, es casi seguro que las fuerzas que ya entonces estaban disgregando al régimen habrían sido dominadas por su mano vigorosa y su agudo intelecto. Es cierto que su subida al Poder se prestaba a críticas; pero que también por instinto y carácter tendía a superar la técnica mezquina de la política de partido al uso de España. Cabe, pues, imaginar que habría evitado las futuras intrigas de partido, combatiéndolas con la publicidad, y habría absorbido a las fuerzas progresivas del país en cooperación activa y pacífica, reducido a la obediencia al Ejército y a la Iglesia y manejado la política extranjera con tacto y vigor»³.

³ En obra citada en reseña bibliográfica, pág. 247.

Las repercusiones de la crisis de 1898 sobre las estructuras productivas del país fueron de distinto signo. Por una parte, la pérdida de los mercados coloniales incidió negativamente sobre las industrias exportadoras —textiles catalanes, harinas castellanas—, y por otra, la pérdida de las provincias y territorios ultramarinos dio lugar a una importante repatriación de capitales que beneficiaron en alto grado a la economía nacional.

Todo ello condujo a la necesidad de modificar el modelo económico que hasta entonces se había sustentado sobre una economía de base agraria y en la dependencia del capitalismo exterior.

El siglo XX se iniciaba con un renacimiento del capitalismo autóctono, que se manifestaría en una modernización y potenciación del sistema financiero y en una intensificación del proteccionismo, reflejado en el Arancel de 1906.

En 1901 se creaba el Banco Hispano Americano y en 1902 el Banco Español de Crédito. Asimismo, con el comienzo del siglo aparecen los Bancos regionales: Castellano, Mercantil, de Santander, de Asturias, de Gijón, de Burgos, de Andalucía, de Vitoria, de Valencia.

En gran parte, la expansión industrial se debió a la acción de estos bancos; hasta el extremo que se ha llegado a decir que la industrialización del país no hubiera sido posible sin la existencia de una banca nacional y regional con su carácter de banca mixta.

El factor determinante del nuevo modelo fue el despegue hacia la industrialización, apoyado, sobre todo, en el papel desempeñado por la siderurgia de Vizcaya. La siderurgia produciría una sustitución de importaciones, a la vez que facilitaría la creación de industrias metalúrgicas de transformación, de las de transformación de productos agrícolas y de las químicas, y todo ello daría lugar a una concentración de capitales, motor a su vez de nuevas industrias.

En 1914 estallaba la primera Guerra Mundial, y aunque no afectó directamente a España, que permaneció neutral, dio lugar a importantes repercusiones en nuestra economía con derivaciones sociales que serían trascendentales para el régimen de la Restauración.

La Guerra Mundial condujo a un aumento espectacular de las exportaciones con disminución de las importaciones, y en consecuencia, a importantes superávits en la balanza comercial. Las reservas del Banco de España, que en 1914 se cifraban en 567 millones, se habían elevado en 1918 a 2.223 millones de pesetas oro.

Ello permitió —como señala Tuñón de Lara⁴— *al Gobierno y a los Bancos repatriar la enorme deuda exterior, que podía valorarse en 1.000 millones de pesetas de deuda pública, 2.000 millones de inversiones extranjeras en ferrocarriles y 1.500 millones de otras empresas, o sea, 4.500 millones de pesetas. Se extingue, pues, la deuda exterior y gran parte de la de ferrocarriles. En 1920 se estima que las inversiones extranjeras en España no pasan de 2.000 millones de pesetas.*

Ahora bien, el anverso de la medalla representaba a las repercusiones sociales. El alza vertiginosa de los precios repercutió de inmediato sobre las clases más débiles de la población. Mientras que según los datos más fiables entre 1914 y 1918 los precios se duplicaron, los salarios, que ya eran misérrimos, únicamente subieron un 50 por 100, lo que condujo a un aumento progresivo de la conflictividad social.

Otro hecho que destaca Tuñón de Lara es el de la lentitud del desarrollo económico, que contrasta con la aceleración de los cambios sociales.

Los datos referentes a la Renta Nacional de que disponemos ponen de manifiesto, por una parte, el ritmo lento del desarrollo económico, y por otra, la ponderación decisiva del sector agrario, que da lugar a que el importe de la Renta Nacional varíe en función de las oscilaciones de las cosechas.

Los índices de Renta Nacional ⁵ revelan que de 1901 a 1923 la misma experimentó el parco incremento del 253,22 por 100, o lo que es lo mismo, un incremento anual acumulativo medio del 4,12 por 100.

Ni el estímulo que supuso la Guerra Mundial consiguió acelerar el desarrollo económico ni cambiar la influencia decisiva del sector primario, la agricultura, en la evolución de la Renta Nacional.

Según datos del Consejo de Economía Nacional, la Renta Nacional de los años 1914-1918, expresada en millones de pesetas de 1953, evolucionó del modo siguiente:

Años	Renta Nacional	Variación (%)
1914	145,110	-
1915	136,209	-6,2
1916	147,221	8,0
1917	154,385	4,8
1918	150,161	-2,8

⁴ En «Introducción al período de la quiebra de la Restauración a la República», incluido en Historia Que figuran en la obra de España C16, contabilidad Nacional de España, tomo 11, citada en reseña bibliográfica, citada en reseña bibliográfica-pág. 14.

⁵ Que figuran en la obra Contabilidad Nacional de España, citada en reseña bibliográfica pág. 36. Autores: DE TORRES MARTÍN, Manuel, y otros.

En el ámbito de la Hacienda Pública sobresalen las reformas de Fernández Villaverde. Don Raimundo Fernández Villaverde, que de su etapa de Interventor General de la Administración del Estado (1878-1880) nos legó la Instrucción General de Contabilidad a la que se ha hecho referencia en el capítulo anterior, como Ministro de Hacienda del Gobierno Silvela emprendería, con rigor y con valor, las reformas que exigía la liquidación del desastre de 1898, que, según la Estadística de los Presupuestos Generales del Estado 1890/91 a 1907, de la Intervención General, había incrementado la Deuda Pública en circulación de 6.442 a 8.421 millones de pesetas, y según el propio Fernández Villaverde, en su intervención parlamentaria de 26 de julio de 1899, hasta la cantidad de 9.500 millones. Cifra ésta que resultaría, sin duda, de añadir a la Deuda del Estado en circulación la Deuda flotante del Tesoro.

Fernández Villaverde actuó simultáneamente en dos vertientes:

- Incrementando los ingresos, mediante la reforma del sistema tributario.
- Reestructurando la Deuda Pública.

La reforma tributaria consistió principalmente en la creación de la Contribución sobre las Utilidades de la Riqueza Mobiliaria, por la que se sometían a tributar rentas hasta entonces no gravadas, procedentes del trabajo, del capital y del trabajo juntamente con el capital. Contribución que iba a constituir durante más de medio siglo, hasta que la Reforma Tributaria de 1957 la transformó en tres impuestos independientes y con sustantividad propia, la figura clave de nuestra imposición directa.

En el campo de la Deuda Pública su reestructuración se manifestó:

a) En lugar de reducir los capitales en circulación mediante las oportunas correcciones —como hiciera el Ministro Camacho en 1881— sometió los intereses de la Deuda a tributar por la recién creada Contribución de Utilidades como rentas de capital y al tipo más alto de la tarifa, el 20 por 100.

b) Demoró su amortización. Compensando en parte esta demora con un aumento del 13 por 100 en los tipos de interés de la Deuda amortizable, si bien, sometiendo dicho aumento a tributar, asimismo, por la Contribución de Utilidades.

c) Redujo en un punto el interés de la Deuda flotante del Tesoro. Basándose para ello en la reducción del interés legal del dinero, del 6 al 5 por 100, que establecía la Ley de 2 de agosto de 1899.

Estas medidas se traducirían, tanto por disminución de los gastos como por aumento de los ingresos, en las cantidades siguientes:

	Millones de pesetas
• Prórroga amortización de la deuda menos incremento del 13 por 100 en los tipos de interés	97,0
• Impuesto sobre los intereses	54,1
• Reducción en los tipos de interés de la Deuda flotante del Tesoro	25,5
6	176,6

Cantidad que hay que ponderar comparándola con el importe de las cargas financieras del servicio de la Deuda, que en el ejercicio presupuestario 1898-1899 ascendía a 404,5 millones de pesetas. O sea, que el ahorro se cifraba en el 43,66 por 100 de la referida carga.

Con sus reformas, Fernández Villaverde consiguió romper una constante histórica de nuestra Hacienda Pública: la liquidación deficitaria de los Presupuestos del Estado. En la década 1899-1900 a 1908 los Presupuestos se liquidaron todos los años con superávit. Y como consecuencia de la nivelación presupuestaria, en la primera década del siglo XX no se aumentó la Deuda Pública en circulación.

Entre los otros hechos y proyectos del período en el orden tributario pueden reseñarse:

- El perfeccionamiento de la Contribución de Utilidades, especialmente en lo referente a la tributación de las sociedades, a cuyo fin, entre otras disposiciones de menor rango, se promulgaron las Leyes de 29 de diciembre de 1910, de 7 de agosto de 1914, de 29 de abril de 1920, de 4 de julio de 1921 y de 26 de julio de 1922.
- La supresión del Impuesto de Consumos. Supresión ordenada por la Ley de 12 de julio de 1911.
- Los sucesivos proyectos de ley presentados a las Cortes por los Ministros Cobián, Suárez Inclán y Cambó, destinados a la implantación de la Contribución General sobre la Renta y que no llegaron a prosperar.

Y en el orden del crédito y la Banca, la Ley de Ordenación Bancaria de 1921, por la que se regulaban simultáneamente el Banco de España y la Banca privada.

En lo que se refiere a la regulación del Banco de España, el juicio que la ley merece a don Luis Olariaga no es precisamente muy laudatorio: «Pudo... y debió, haber normalizado la estructura y funcionamiento de nuestro Banco emisor y haberlo encuadrado en el patrón

⁶ Datos tomados de la obra de Gabriel SOLÉ VILLALONGA *La Deuda Pública Española y el Mercado de Capitales*, citada en reseña bibliográfica, pág. 40.

corriente de los grandes Bancos de su género. No lo hizo sin embargo. No lo alteró ni en un ápice, a pesar de que era el momento oportuno de haberlo transformado sustancialmente, puesto que era la época de mayor preocupación en Europa y en América por los problemas de la inflación y de la estabilización del dinero, por un lado, y por otra se habían acumulado en el Banco de España ingentes reservas de oro que hacían posible todo cuanto se hubiese querido experimentar en materia de defensa de la valuta española»⁷.

La crisis de la Restauración

El declive del sistema de la Restauración, que se inicia con la muerte de Canalejas en 1912, se acentúa en los años posteriores y hace crisis en 1917. Año éste en el que se producen un conjunto de sucesos que van a socavar los cimientos del sistema:

- La huelga general revolucionaria, que estalla en el mes de agosto.
- La constitución de las Juntas Militares de Defensa, a través de las cuales el afán de sindicación alcanzó al estamento militar.
- La Asamblea de Parlamentarios, convocada con la idea de congregar a todas las fuerzas situadas al margen de los partidos gubernamentales. La España real frente a la España oficial.

Aunque las diversas iniciativas que dieron lugar a la crisis de 1917 fracasaron en su intento de derribar al régimen de la Restauración, no llegaría a restablecerse la normalidad. Continuaron las protestas obreras y campesinas; la economía se hundió después del cese de las hostilidades de la primera Guerra Mundial; la guerra de Marruecos dio lugar a un sorprendente desastre en 1921, el denominado «desastre del Annual», y el régimen caminaba hacia su total disolución. Los años comprendidos entre 1917 y 1923 pasarían a nuestra historia con la denominación de los «años amargos».

Ante la huelga general, a iniciativa de Gambó, se pasó a la idea de los gobiernos de coalición con el fin de evitar el triunfo del movimiento revolucionario. Se formaron varios gobiernos de coalición entre 1918 y 1921, pero no dieron resultado. Del aumento de la inestabilidad da idea el hecho de que entre 1917 y 1923 se formaron 14 gobiernos, con un promedio de duración de cuatro meses.

La situación se cerraría, como otras veces en nuestra historia contemporánea, con un pronunciamiento militar.

⁷ Cita que tomamos del libro de GONZÁLEZ PÉREZ ARMIÑÁN citado en reseña bibliográfica, págs. 24 y 25.

ADMINISTRACIÓN Y CONTABILIDAD DE LA HACIENDA PÚBLICA

Por orden cronológico, los hechos más sobresalientes de este período fueron los siguientes:

- Las reformas de la Administración Militar.
- El Proyecto de Ley González Besada, de 12 de abril de 1909.
- La Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1 de julio de 1911.
- La Intervención especial del Protectorado de España en Marruecos.
- La Intervención Civil de Guerra y Marina.

Las reformas en la Administración Militar

La Ley de 15 de mayo de 1902 reorganizaba la Administración del Ejército de Tierra, a cuyo efecto, entre otros extremos, se disponía:

1. El Gobierno procederá a reorganizar, con el personal que actualmente constituye el Cuerpo Administrativo del Ejército, los Cuerpos de Intendencia e Intervención, con independencia absoluta uno de otro y escalas separadas. Al reorganizarse los nuevos Cuerpos de Intendencia e Intervención el personal del Cuerpo Administrativo del Ejército tendrá derecho al ingreso voluntario a uno u otro (art. 1).

2. Al Cuerpo de Intendencia, como encargado de la Administración Económica del Ejército, corresponderá:

a) El cálculo y previsión de las necesidades del Ejército mediante la redacción del estado general de fuerza y presupuesto de la Guerra.

b) La Ordenación de pagos del Estado en el departamento de la Guerra.

c) La reclamación y satisfacción de los haberes en metálico.

d) La reclamación y satisfacción de los haberes en especie, mediante la gestión de los servicios de subsistencias, acuartelamiento, campamento, hospitales, transporte de personal, material y ganado y vestuario y equipo, en todo lo que no está confiado a la administración interior de los Cuerpos.

e) La contabilidad técnica de los servicios que le son peculiares, o sea la estadística de antecedentes y de resultados.

f) La contabilidad económica de caudales y efectos del ramo de Guerra en todo lo que no se relacione con la administración interior de los Cuerpos, comprendidas la formación y rendición de la cuenta general de gastos públicos de dicho departamento.

g) La administración y custodia de las propiedades del ramo de Guerra y de los efectos existentes en parques, fábricas y demás esta-

blecimientos militares, con la redacción del inventario general militar y el ejercicio de los derechos y de las acciones que corresponden a dicho ramo, según hoy se practica.

b) La contratación en nombre del Estado para los servicios de Guerra que le estén confiados y las atribuciones que los reglamentos le asignen en la requisición de los elementos necesarios al mismo y la exacción de las contribuciones que las autoridades militares impongan en campaña.

i) El mando de las fuerzas organizadas para sus servicios de paz y el de las panaderías de campaña y parques móviles de Intendencia (art. 2).

Para la ejecución de los referidos servicios la Intendencia se sujetará a las órdenes que reciba de las autoridades militares, únicas de quien dependerá; pero se ajustará a lo prescrito en las leyes de Contratación de los Servicios Públicos, administración y contabilidad de la Hacienda, presupuestos y demás disposiciones vigentes de carácter general.

El Intendente militar, Ordenador general de pagos de Guerra, será nombrado por el Ministro de Hacienda, a propuesta del de Guerra (art. 3).

3. Al Cuerpo de Intervención, como encargado de la fiscalización económica del Ejército, le corresponderá:

a) La autorización previa de todo acto, documento o reclamación que produzca derechos, obligaciones, movimiento de caudales y efectos en la administración de Guerra, a fin de evitar que se contraigan obligaciones no autorizadas o sancionadas por las leyes.

b) La intervención del mismo movimiento de caudales y efectos y comprobación en todos los Cuerpos, servicios y establecimientos militares de la existencia del personal, ganado, metálico y material, mediante las revisiones, arqueos y recuentos que los reglamentos determinen.

c) El examen y liquidación de cuentas y demás documentos parciales de haber y pago, como trámite previo para que la Intendencia forme su Cuenta General.

d) La sanción legal en el reconocimiento de todo derecho a haber y en las resoluciones que produzcan bajas de caudales o efectos.

e) El ejercicio de la Notaría militar en la forma en que hoy se efectúa por los Comisarios de Guerra.

f) El de las funciones delegadas del Tribunal de Cuentas en los asuntos de su jurisdicción especial y privativa (art. 4).

Para la ejecución de los servicios anteriores el Cuerpo interventor se atenderá a las leyes y reglamentos generales vigentes y a las instruc-

ciones que le comuniquen los organismos superiores fiscales de la Nación, de los cuales dependerá para el cumplimiento de su cometido; pero en cuanto a la organización y distribución del personal del Cuerpo, dependerá éste del Ministerio de la Guerra. El cargo de Interventor de Guerra será desempeñado por un Interventor del Ejército nombrado por el Ministro de Hacienda, a propuesta del de la Guerra (art. 5).

Entre las innovaciones que con esta reorganización se introducen sobresalen las siguientes:

- Se separan con claridad y precisión las funciones gestoras de las fiscalizadoras e interventoras, dando a estas últimas sustantividad propia, atribuyéndolas a órganos y funcionarios perfectamente diferenciados; creando con esta finalidad el Cuerpo de Intervención Militar.

- Se implanta la fiscalización previa en el ámbito de la Administración Militar; anticipándose en este aspecto a la Administración Civil, en la que habría de esperar hasta el año 1924.

- La primacía en el ámbito de la Administración militar del Cuerpo, en torno al cual se organiza, estructura y regula una función. La Ley de 15 de mayo de 1902 que comentamos reorganiza los Cuerpos de Intendencia e Intervención Militar, así se denomina expresamente, y en torno a esta reorganización se regulan los servicios y funciones de la Administración Económica y de la fiscalización e intervención del Ejército.

- La dependencia funcional de la Intervención de la Administración Militar en la Intervención General de la Administración del Estado se establecía de forma vaga e imprecisa al disponer: «Para el ejercicio de los servicios anteriores —los que se enumeran en el artículo 4— el Cuerpo Interventor se atenderá a las leyes y reglamentos generales vigentes y *a las instrucciones que le comuniquen los organismos superiores fiscales de la Nación, de los cuales dependerá para el cumplimiento de su cometido*» (art. 5).

Por otra parte, se atribuía al Ministro de Hacienda, a propuesta del de Guerra, el nombramiento del Interventor General de Guerra, sin participación del Interventor General de la Administración del Estado.

- La que se refiere a la integración de la contabilidad dentro del ámbito de las competencias de la administración, de la gestión, desvinculándola de la intervención; en contra de lo que establecía la Ley de Administración y Contabilidad entonces vigente, la de 1870, y de lo que, con la excepción del período 1924-1930, ha constituido una constante en nuestro ordenamiento.

Nuestro criterio es que la Contabilidad no se puede desvincular de la Intervención. Y ello sin dejar de reconocer que la Contabilidad debe

de estar simultáneamente al servicio del control y de la gestión. Así lo dispone expresamente el artículo 125 de la Ley General Presupuestaria, Texto refundido el 23 de septiembre de 1988, en el que al establecer los fines que debe cumplir la Contabilidad pública, en su apartado f) dispone: «f) Rendir la información económica y financiera que sea necesaria para la toma de decisiones, tanto en el orden político como en el de gestión.»

Por tanto, a la hora de organizar y estructurar la Contabilidad habrán de tenerse presentes los fines que la misma tiene que cumplir en la triple vertiente del control, la gestión y la información.

En relación con la Marina, la Ley Orgánica de 7 de enero de 1908, en el apartado c) de su artículo 2, establecía que la intervención y fiscalización económica se acomodaría al régimen establecido o que se estableciera para todos los servicios civiles del Estado.

Ahora bien, hasta el año 1931, en que se creó el Cuerpo de Intervención Civil de la Marina, los servicios de Intendencia e Intervención siguieron vinculados a un solo Cuerpo, denominado de Administración de la Armada.

El Proyecto de ley González Besada, de 12 de abril de 1909

Los aires revisionistas que caracterizaron a estos años de nuestra historia contemporánea llegaron, asimismo, a la Administración Económica del Estado, y de un modo muy especial a la regulación de la fiscalización de su actividad. Surgió un movimiento que defendía que el Órgano Superior Fiscal no podía depender del Ministerio de Hacienda, que era el Departamento gestor por excelencia, ya que del mismo dependía la gestión del Presupuesto de ingresos y una parte importante del de gastos, como eran los gastos derivados del servicio financiero de la Deuda Pública. Se propugnaba la separación total de la fiscalización de la gestión.

Y en esta línea de pensamiento político don Augusto González Besada, Ministro de Hacienda en el Gobierno presidido por don Antonio Maura, presentaba a las Cortes, el 12 de abril de 1909, un Proyecto de ley que tiene la particularidad de ser el único que hasta la fecha se ha dedicado a regular única y exclusivamente a la Intervención General de la Administración del Estado.

Entre las innovaciones que presentaba el Proyecto sobresalía la que establecía que la Intervención General de la Administración funcionaría en lo sucesivo como Centro dependiente de la *Presidencia* del Consejo de Ministros. En este sentido en el artículo 1 se disponía: *La In-*

tervención General de la Administración del Estado, Organismo adscrito al Ministerio de Hacienda, funcionará en lo sucesivo como Centro dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, con las mismas atribuciones que le confieren los artículos 52, 53 y 55 de la Ley de Administración y Contabilidad de 25 de junio de 1870.

Y el cambio se fundamentaba en el preámbulo o exposición de motivos del Proyecto de ley, en los términos siguientes: *De imperiosa necesidad para la normalidad de los organismos económicos en todos sus aspectos es robustecer la acción fiscalizadora, y ello se logra dotando al organismo que la realice de cierta independencia en su funcionar jerárquico. No necesario, es apremiante contener la lexitud en que ha caído la función fiscal en materia de Hacienda. Atisbos de su importancia se observan de antiguo en las disposiciones orgánicas dictadas para regularizar la marcha económica del Estado.*

Ahora, al vigorizar este organismo, sustrayéndole como dependencia del Ministerio de Hacienda y atribuyéndolo a la Presidencia del Consejo de Ministros, extiéndese el ejercicio de su función, intensificándola, porque al dimanar de lo que es cifra y compendio del Poder Ejecutivo cobra el acto que se realice el consiguiente prestigio para imponerse en la medida de lo necesario.

Ahora bien, no resulta tarea fácil la de separar a la Intervención General de la Administración del Estado del Ministerio de Hacienda, desvinculándola de la Contabilidad y del Presupuesto. Así se ponía de manifiesto en el Proyecto de Ley que se comenta, en el que no obstante la adscripción del Centro Superior Fiscal a la Presidencia del Consejo de Ministros resultaban patentes sus relaciones con el Ministerio de Hacienda al establecer:

- Corresponderá a este organismo la formación de los Presupuestos Generales del Estado *según el plan que determine el Ministro de Hacienda, quien dará cuenta a las Cortes del Proyecto que se formule* (art. 2).
- La formación y ajuste de la Cuenta General del Estado será también incumbencia de este Centro, y *del Proyecto para su aprobación dará asimismo cuenta a las Cortes el Ministro de Hacienda* (art. 3). Entre las otras innovaciones que contenía el Proyecto resaltaban:
 - Las que se referían a las atribuciones y categoría del Interventor General de la Administración del Estado.
 - La creación del Cuerpo especial de Intervención de la Administración del Estado.

En lo referente a las atribuciones del Interventor General, en el Proyecto de Ley se le confería el carácter de asesor de la Comisión de

examen de cuentas del Congreso de los Diputados, a cuyo efecto se disponía:

- El Interventor General de la Administración del Estado asesorará a la Comisión de examen de cuentas del Congreso de los Diputados siempre que se estime necesario esclarecer conceptos contenidos en las cuentas que se relacionen con la ejecución de la Ley de Presupuestos a que aquéllos se contraigan (art. 4).

- Por fin de trimestre, la Intervención General de la Administración del Estado remitirá a la Secretaría del Congreso de los Diputados resúmenes demostrativos de la aplicación del Presupuesto de ingresos que se hallare en ejercicio, con notas y observaciones que expliquen y aclaren las desviaciones que se adviertan entre las cifras de previsión, las de los derechos reconocidos y liquidados y las que representen el importe de lo recaudado (art. 5).

Y en relación con la categoría se establecía: «Para desempeñar el cargo de Interventor General será preciso contar veinte o más años de servicios en Hacienda; de ellos, cuando menos cinco en el ramo de Intervención, y haber desempeñado durante más de dos años destino de Director General en el Ministerio de Hacienda» (art. 7, Base primera). O sea, que implícitamente reconocía al Interventor General una categoría superior a la de los Directores Generales, al exigir para su nombramiento el haber desempeñado previamente dicho cargo durante más de dos años.

La creación del Cuerpo especial de Intervención de la Administración del Estado —que se establecía y regulaba de acuerdo con las bases que se contenían en el artículo 7 del Proyecto de Ley— se justificaba en el preámbulo en los términos siguientes: «No bastaría ciertamente para prometerse eficaces resultados un cambio de domicilio si no fuera aparejado de unas bases sobre las cuales se asiente el organismo que en lo porvenir ha de fiscalizar e intervenir los derechos y obligaciones del Estado. Para ello existe un medio que tiene la ventaja de haber sido contrastado por la experiencia. El Cuerpo Pericial de Contabilidad del Estado, creado en 1893, con reducidos límites, ha dado excelentes resultados en el ejercicio de sus funciones, recogiendo ese personal, alguna parte de él dedicado en la actualidad a funciones administrativas y de inspección, sumándole el que ha ingresado por medio de oposición e integrándole con el que en la actualidad se halle afecto a los servicios de Intervención de Hacienda, es de presumir que se constituya un Cuerpo seleccionado en el cual se conserve y fomente aquel espíritu profesional tan preciso al ejercer funciones que suponen la garantía de la escrupulosidad y del acierto al administrar los intereses públicos.

Para nutrir el Cuerpo que así se forme habrá de establecerse la oposición entre individuos con títulos facultativo o profesional que por analogía de los estudios que hubieren hecho para alcanzarlo con la clase de cometido que se le encomienda al Cuerpo supone, desde luego, con la variedad de materias que sean objeto de los ejercicios de oposición, que tengan la adecuada preparación y especial aptitud que demanda lo delicado y escrupuloso de los cargos que hubiesen de ejercer.

Pero hay algo que atender también a la anterior satisfacción que se determina cuando el esfuerzo y perseverancia en la labor se ven recompensados con estímulos que alienten y justifiquen los propósitos; y ello se alcanza estableciendo un turno para el ascenso por mérito, que será apreciado y aquilatado por los que tengan la responsabilidad de la buena marcha de los servicios. Así se dignificará también la conciencia del propio valimiento, confiando al trabajo y a la inteligencia lo que en la actualidad se busca por caminos en que el favor o el afecto prevalecen.

En último término se señala el turno de antigüedad, que sólo se justifica en la continuidad del servicio, nunca en su mejora.»

Finalmente, es preciso dejar constancia de la importancia y trascendencia que para la eficacia de los intereses públicos se atribuían a las funciones interventoras y fiscalizadoras de la actividad financiera del Estado. En este sentido se manifestaba en el preámbulo: «Con instrumento apto, mejor aún con órgano adecuado para que la función se realice, es de presumir que la reforma sea de inmediata y ventajosa eficacia para los intereses públicos. *Casi unánime es el convencimiento de que por inteligente y pura que sea una administración, precisa para estimularla una intervención que a la continua le recuerde el ordenado desarrollo de su gestión y fiscalice todos y cada uno de sus actos para advertirla de sus desmayos y negligencias. Hasta tal punto se cuida de organismos semejantes en algunos países que los créditos que se consignan en el presupuesto de gastos con tal aplicación se consideran como formando parte del fondo consolidado, créditos indiscutibles; así podrían calificarse que las Cámaras disputan intangibles.* No se va en esa dirección con estas reformas, que para este Ministro es siempre soberana la voluntad del Parlamento. Se cita el hecho en abono de lo que se proyecta, que excusa mayor desarrollo en el razonamiento por ser muy generalizada la persuasión de que donde quiera que se liquiden obligaciones y derechos de la Hacienda Pública, es de absoluta necesidad que haya agentes o delegados que intervengan y fiscalicen el acto administrativo que se produzca.»

*Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública
de 1 de julio de 1911*

Proyecto de don Eduardo Cobián.—La promulgación de una nueva Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública constituía una asignatura pendiente para la Restauración que, después del naufragio del Proyecto Gamazo de 1893, continuaba rigiéndose por la Ley de Administración y Contabilidad aprobada con carácter provisional en 25 de junio de 1870, durante el Sexenio democrático o revolucionario, con las modificaciones que en relación con la Contabilidad había introducido la Ley de Presupuestos para 1893-1894, que aprobó las reformas que en relación con la misma se contenían en el Proyecto Gamazo.

Y para llenar esta laguna, don Eduardo Cobián, Ministro de Hacienda del Gobierno liberal presidido por Canalejas, presentaba a las Cortes, el 1 de octubre de 1910, un Proyecto de Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública. Proyecto que, con las modificaciones introducidas en el Congreso y en el Senado durante su tramitación parlamentaria, se transformaría en la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1 de julio de 1911.

En los primeros párrafos de la exposición de motivos se decía: «Es tan fundamental para el buen régimen de la Hacienda Pública la Ley que regula su administración y contabilidad que necesariamente contiene el proyecto que acerca de esto se somete ahora al Parlamento, numerosos preceptos que son reproducción de los de la ley vigente. Con ello se atiende a exigencias del método, el cual requiere que ocupen su lugar propio y adecuado en la ley que se propone y que las Cortes encuentren al examinar un trabajo de esta naturaleza un conjunto armónico de preceptos que facilite su deliberación y su voto.

Análoga exigencia ha obligado a incluir en el Proyecto otras disposiciones posteriores a la Ley de 25 de junio de 1870; efectuando así el Ministro que suscribe, en una buena parte, una mera compilación, porque entiende que los principios esenciales, aceptados como buenos por todos los Gobiernos y acreditados como tales por la experiencia de muchos años, escapan a la iniciativa ministerial prudentemente ejercida.»

Ahora bien, aunque de una primera lectura de los párrafos transcritos pudiera deducirse que el Proyecto se limitaba a ser una especie de Texto refundido de la legislación a la sazón vigente sobre Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, un análisis más detenido de su contenido pone de manifiesto que aunque se respetaban e incorporaban los principios esenciales de la Ley de 1870, se intro-

ducían importantes modificaciones e innovaciones. Por otro lado, sólo en parte se incorporaban al Proyecto las reformas contenidas en el Proyecto Gamazo que no fueron incluidas en la Ley de 1870 por la Ley de Presupuestos para el ejercicio 1893-1894.

El cuadro siguiente pone de manifiesto, de un modo muy somero, cuanto acabamos de exponer:

Caps.	Ley 1870	Proyecto Gamazo 1893	Proyecto Cobián 1910
I	De la Hacienda Pública	De la Hacienda Pública	De la Hacienda Pública
II	De las obligaciones del Estado y de los Presupuestos	De las obligaciones del Estado y de los Presupuestos	De la Deuda Pública
III	De los balances que deben acompañar al proyecto de Ley de Presupuestos	De la contratación de servicios y obras públicas	De la prescripción y caducidad de créditos
IV	De la ordenación de los gastos del Estado y de los pagos que para cubrirlos realice el Tesoro	De la ordenación de los gastos y pagos del Estado	De las obligaciones del Estado y de los Presupuestos
V	De la Intervención	De la Comisión de las Cortes	De la contratación de servicios y obras públicas
VI	De las cuentas del Estado	De la Contabilidad	De la ordenación de los gastos y pagos del Estado
VII	-	De la Intervención	De la Intervención
VIII	-	De las responsabilidades	De la Contabilidad
IX	-	-	De las responsabilidades

Como puede observarse, en relación con la Ley de 1870 el Proyecto ampliaba el ámbito de la Ley de Administración y Contabilidad, ya que incorporaba a su articulado la normativa básica reguladora de los ramos siguientes: de la Deuda Pública; de la prescripción y caducidad de créditos; de la contratación de servicios y obras públicas; de las responsabilidades. Y del Proyecto Gamazo recogía los capítulos del mismo referentes a «La contratación de los servicios y obras públicas» y a «Las responsabilidades».

Por otra parte, como vamos a ver más adelante, el Proyecto potenciaba a la Intervención General y regulaba con mayor precisión y detalle su doble carácter y las funciones que se le atribuían.

Tramitación parlamentaria.—Para dictaminar el Proyecto de Ley se nombró la Comisión formada por los señores: Suárez Inclán (don Félix), Presidente y Conde de Santa Engracia, Novales, Zabala, Iglesias

(don Dalmacio), Álamo López, Cobián y Fernández de Córdoba (don Eduardo) y Portela.

Prescindiendo de los debates que se suscitaron en torno, entre otros, a los temas referentes al concepto de Hacienda Pública; integración de los fondos de la Caja General de Depósitos en el Tesoro; arriendo en la recaudación de las contribuciones e impuestos; limitación de las autorizaciones al Gobierno para conceder en casos excepcionales créditos extraordinarios y suplementarios —los denominados créditos gubernativos—; obligaciones de ejercicios cerrados, y circunscribiéndonos a los que se suscitaron en relación con la Intervención, éstos giraron en torno a temas de gran importancia y trascendencia para la función, ya que se refieren a las condiciones que deben garantizar la independencia en el ejercicio de la misma.

El artículo 70 del Proyecto, que establecía: *La Intervención General de la Administración del Estado, tendrá el doble carácter de Centro directivo de la contabilidad administrativa y de Centro encargado de intervenir los ingresos y pagos del Estado y de fiscalizar todos los actos de la Administración Pública que los produzcan*, fue modificado por la Comisión en el sentido de agregar lo siguiente: ... *incluso los de los ramos de Guerra y Marina, que estarán organizados, respectivamente, conforme las disposiciones de la Ley de 15 de mayo de 1902 y Base C) del artículo 2 de la de 7 de enero de 1908.*

Y al debatirse el carácter de la intervención en la Administración Militar se expusieron las opiniones y criterios de los señores Diputados sobre los tres aspectos que, tanto en el campo de la doctrina como en los de la política y de la Administración, han sido más polémicos y discutidos:

- Si la Intervención en la Administración militar debe tener carácter civil.
- Si en el supuesto de que deba existir una Intervención dependiente del Poder Ejecutivo y compatible con el Tribunal de Cuentas, ésta debe desvincularse del Ministerio de Hacienda y situarla en la Presidencia del Gobierno.
- Si la función interventora no debe depender del Ejecutivo y debe atribuirse a un órgano independiente del mismo, concretamente al Tribunal de Cuentas.

El señor Pedregal presentó una enmienda al artículo 70, en la que proponía se le diera la siguiente redacción: *La Intervención General de la Administración del Estado tendrá el doble concepto de Centro directivo de la contabilidad administrativa y de Centro encargado de intervenir los ingresos y pagos del Estado y de fiscalizar todos los actos de la Administración Pública que los produzca, incluso los de los ramos de*

Guerra y Marina, por medio de agentes directos a las inmediatas órdenes de la Intervención.

Enmienda que al discutirse en la sesión del Congreso de 29 de mayo de 1911 dio lugar a un amplio debate, del que a continuación transcribimos los párrafos más sobresalientes de las intervenciones de los señores diputados:

El señor Pedregal: «Mi propósito al presentar esa enmienda modificando la redacción del artículo, no sé si con fortuna o no, es llevar a la Ley una aspiración compartida en diversas ocasiones por todos los elementos de la Cámara, aspiración que han sostenido, por la cual han abogado elocuentemente las voces más autorizadas del partido liberal y del partido conservador, y que por parte de este último partido, en la etapa final de su gobierno, se ha traducido en una Ley del señor González Besada en la cual se contenía un precepto análogo a éste.

Por parte del partido liberal no habría sino recordar las manifestaciones elocuentemente expuestas en muchas ocasiones por el digno señor Presidente de la Comisión, que llevó al convencimiento de la necesidad de esta reforma a muchos ánimos, entre ellos al mío. Se trata, pues, de recoger esta aspiración unánime. No me incumbe, ni tampoco es necesario, convencer a nadie de la justicia de esta modificación, porque hablo, o debo hablar, a convencidos en esa Comisión, a convencidos en el partido conservador, que mantendrán la aspiración sustentada por el Ministro de Hacienda del anterior Gabinete. No sé si comparten los señores de la minoría carlista esta aspiración, pero supongo que también.

De manera que en lugar de ser yo, en lugar de ser el firmante de la enmienda el que apoye su justificación, es en este caso en el que deberán darse por la Comisión las razones en virtud de las cuales no puede aceptar hoy esta enmienda. Si es cuestión de oportunidad oiremos sus explicaciones, porque en cuanto al fondo, es claro que no pueden haber dejado de pesar en el ánimo de la Comisión las consideraciones que antes pesaron.

Es verdad, quizá la Comisión me objete que algo se hace en el sentido de llevar la Intervención General al Ministerio de la Guerra, especialmente esa intervención a que me he referido, al establecer que se cumplieran las disposiciones de 1902 del señor General Weyler, en la que se daba una organización nueva a la Administración militar, dividiéndola en Cuerpo de Intendencia y en Cuerpo de Intervención. A mi juicio, es insuficiente esa aplicación; siempre sería un progreso; indudablemente estaría mejor, dentro de ese mismo Cuerpo, la separación de la función interventora; pero no podrán menos de reconocer los señores de la Comisión que es un poco ficticio, un poco artificioso

y que de todos modos siempre resultaría que el Ministro de la Guerra, aun dividiendo ese Cuerpo de Administración Militar en dos, a los que se atribuyera distinta misión, quedaba otra vez fuera de la intervención directa de la Intervención General del Estado...»

El señor Suárez-Inclán (don Félix): «Más radical que el señor Pedregal he sido yo siempre cuando se han discutido estos asuntos, y no reniego de lo que dije antes, porque continúa siendo mi pensamiento. Yo he tenido el honor de presentar la enmienda, que se tradujo después en un artículo de la Ley de Construcción de la Escuadra, respecto de la intervención, y gracias a aquella enmienda, que yo presenté en nombre de la minoría liberal, se ha establecido el principio de que la intervención en Marina ha de ser igual a la de los demás Departamentos civiles. Sin embargo, estas innovaciones, lo mismo que la relativa a Guerra de 1902, encuentran dificultades en la práctica que es preciso vencer y que estamos decididos a vencer.

Yo llego a más: yo he sostenido que la Intervención del Estado no debe ser una dependencia del Ministerio de Hacienda, porque la Intervención no debe pertenecer a la Administración activa; debe ser una delegación del Poder público y, por tanto, debe radicar en el Tribunal de Cuentas, ya que este Tribunal es un representante de la fiscalización de las Cortes en materia de presupuestos y de administración. *Pero ésta, que es una opinión mía, no está compartida por la generalidad*, y por tanto, como vivimos en un régimen de mayorías, no hay más remedio que atemperarse al medio ambiente. Desisto, por consiguiente, de momento, de que la Intervención deje de ser una dependencia del Ministerio de Hacienda, aun cuando con esto se da el contrasentido de que la Administración se intervenga a sí misma, y desisto también de otra solución mía, que he tenido el honor de proponer discutiendo con el señor Villaverde el año 1899, *que es la prelación de todo acto de intervención en el gasto*: el sistema de prelación establecido en Bélgica, Italia y algunos países de América. Y vamos a la realidad.

No se haga ilusiones el señor Pedregal. Si admitiéramos la enmienda de su señoría habríamos dicho una cosa que de cierta manera se realiza hoy: que todos los gastos, todos los actos de la Administración, incluso los de Guerra y Marina, con ocasión de la inversión de los caudales públicos, deben ser intervenidos por la Intervención General por medio de funcionarios directos, porque dirían que es funcionario el individuo nombrado por el Ministerio de Hacienda para intervenir en Guerra y Marina, aun cuando pertenezca al Cuerpo de Intendencia o de Intervención de la Administración Militar o de Marina por estar consignado el principio no en la Ley de Contabilidad, sino en leyes posteriores, de que el nombramiento de los interventores lo hace el Ministro de Hacienda a propuesta del de Guerra o de Marina. Pero la

realidad, ¿qué demuestra? Que es imposible que haya intervención en Guerra y Marina desde el momento en que el funcionario encargado de este servicio recibe las órdenes de su Jefe, el Ministro de un Departamento militar, *con la mano llevada a la gorra o al ros*. De suerte que admitida la enmienda de su señoría continuarían las cosas lo mismo o peor que hoy.

¿Qué es lo que hay que hacer? Pues mantener lo establecido, obligando a que se cumpla...

Créame, señor Pedregal, yo he sostenido diferentes batallas para conseguir que a los preceptos legislativos se lleven disposiciones como las que se citan en el artículo que se discute; ése ha sido siempre el pensamiento del señor Moret, lo mismo que del señor Canalejas y el de toda la minoría del partido liberal, cuando nos sentábamos en los bancos de la oposición; es ahora el pensamiento del Gobierno, es el pensamiento de la mayoría y es el pensamiento de la Comisión, que secunda a la mayoría y al Gobierno en esto como en todo lo que está sometido a su examen y a su ponencia.

Creo que estas indicaciones satisfarán cumplidamente al señor Pedregal; creo que su señoría, que con gran inteligencia y con espíritu verdaderamente equilibrado se va penetrando tanto de todas estas cuestiones de Gobierno, convendrá conmigo en que por el momento no es posible ir más allá de donde la Comisión va y que debe S. S. retirar la enmienda, porque si la aceptamos podría considerarse borrado el precepto de la Ley de 1902 para Guerra y el precepto de la Ley de 1908 para Marina. Comprenda S. S. el peligro; vea cómo nosotros, taxativamente, exigimos el cumplimiento de aquello que hasta ahora no se ha cumplido. Pronto tendremos que examinar los presupuestos de estos dos Departamentos; si al redactar la Comisión los presupuestos no se consignan los haberes para los funcionarios encargados de la Intendencia y de la Intervención de la manera genérica que hoy se especifican, sino que se exige que para la gestión ha de haber unos funcionarios determinados, como son los de Intendencia y para la intervención los de Intervención, ese sería el medio más eficaz de conseguir nuestros propósitos. Si el 31 de enero no puede percibir los haberes el Cuerpo de Administración Militar o el de la Marina porque no pertenecen al Cuerpo que establece la Ley especial y que corrobora la de Presupuestos, verá su señoría cómo no hay más remedio que bajar la cabeza y cumplir o poner en ejecución los Reglamentos que ya en 1902 dejó redactados el señor General Weyler y los que para Marina espero que se redactarán también, porque de otro modo habría dificultades para legalizar las nóminas.»

El señor Pedregal: «Claro es que me satisface mucho, aunque no lo dudaba, encontrar al señor Suárez Inclán en la misma disposición

de ánimo y con las mismas convicciones que le llevaron a reñir tantas batallas en defensa de estas ideas; pero todo el discurso del señor Suárez Inclán, como no podía menos de ocurrir, pues en esta cuestión no podemos discutir S. S. y yo, porque somos dos convencidos de lo mismo, no ha llevado a mi convencimiento en lo que no lo tiene su señoría.

Afirmado el principio que nos une, afirmada la común convicción, podremos discutir en aquella forma más eficaz de llevarlo a cabo, pero en el fondo de ninguna manera. Entiende el señor Suárez Inclán que quizá podría ser contraproducente la aceptación de la enmienda, porque se borrara o se hiciese olvidar con ella la vigencia que se trata de establecer en la ley de 1902, por una serie de dificultades prácticas a que podría dar lugar; para mí ese inconveniente se evitaría si el Parlamento tratara de dar eficacia a este propósito suyo y empleara para ello su acción, utilizando todos sus medios, como aquella que indicaba el señor Suárez Inclán y yo recojo el anuncio que ahora hace, que me parece muy acertado, y lo estimaría perfecto si con él se consiguiese algo más que poner en vigor la ley de 1902. Porque, en efecto, yo creo que si la Comisión de presupuestos y luego el Congreso, haciendo suya la propuesta, se negase a autorizar créditos más que en la forma en que fuesen consignados para que funcionasen los servicios de ordenación e intervención con arreglo a la ley de 1902, es indudable que persistiendo en esa actitud se conseguiría que esa ley fuese una realidad. Si el ideal para nosotros, para el señor Suárez Inclán y para mí, fuese el poner en vigor esa ley, probablemente no necesitaríamos más, y yo creería que tendríamos conseguido nuestro objetivo; pero ni al señor Suárez Inclán ni a mí nos puede bastar esa división, que el mismo señor Suárez Inclán considera ficticia, del Cuerpo de Administración militar en dos, porque el señor Suárez Inclán está tan convencido como yo, y lo ha expresado en su discurso, de que la entidad que vaya a intervenir la contabilidad de Guerra debe ser ajena a ese Ministerio; no debe ser una entidad militar, sino civil...»

El señor Suárez Inclán (don Félix): «No cabe discusión entre dos que opinan de la misma manera. Lo que su señoría ha dicho es una moción para los señores Ministros de la Guerra y de Marina, que pueden preparar el cumplimiento de las leyes dictadas y que están vigentes para que, por lo menos, empiecen a tener ejecución en 1 de enero de 1912. La moción, repito, está hecha por S. S.; yo quisiera ser eco de sus palabras, y dirijo también un ruego muy encarecido a estos dos dignísimos miembros del Gobierno con objeto de que nos escuchen a S. S. y a mí.

Por lo demás, S. S. tiene fe en la eficacia de su enmienda. ¿Va más allá esta enmienda de S. S. que la que yo presenté y conseguí que se

aceptara en nombre de la minoría liberal y de todas las minorías en la ley de la Escuadra? No; aquélla es tan precisa que no puede ser más, y, sin embargo, desde 1909 a 1911, en los tres años y pico que han pasado, no tengo noticia de que se haya cumplido lo dispuesto en la ley de Escuadra respecto a la intervención...»

El señor Pedregal: «Dos palabras nada más, porque claro es que, como decía el señor Suárez Inclán, no podemos discutir una cosa en la que realmente estamos conformes; pero crea S. S. que si se aceptase la enmienda, si se sentase el principio de que habían de ser Interventores civiles, y luego en la Comisión de Presupuestos aplicásemos el criterio que anunciaba S. S. de no consignar partida más que para pago de los funcionarios civiles, conseguiríamos pronto nuestro objeto.»

El señor Llanos Torriglia: «No tendríamos nosotros, los individuos, los individuos de la minoría conservadora que en el momento actual nos sentados en estos bancos, y principalmente no tendría yo, el más modesto de todos ellos, autoridad ninguna para recoger en nombre del partido alusión tan amable como la que nos ha dirigido el señor Pedregal, si esta alusión llevara envuelto el propósito de hacernos dirimir cuestiones de dogma o de disciplina. Pero me mueve a recoger esta alusión la consideración de que acerca del particular nosotros no tenemos que hacer otra cosa sino referirnos al proyecto presentado por el señor González Besada en las últimas Cortes conservadoras, proyecto en el cual está concretamente expresado el pensamiento del partido acerca del particular.

Contestadas con estas palabras la alusión del señor Pedregal y justificada, por tanto, mi intervención en el debate, ya que estoy en pie voy a dirigir una pregunta a la Comisión relacionada con este artículo: ¿Abandona la Comisión y, por consiguiente, abandona el proyecto el pensamiento contenido en aquel otro del señor González Besada a que acabo de aludir, relativo a que la Intervención General de la Administración del Estado pasase a formar parte, como una dependencia, de la Presidencia del Consejo de Ministros?»

El señor Suárez Inclán (don Félix): «Las cosas, hacerlas o no hacerlas; a medias, no. Yo sostengo que la Intervención que ha de intervenir a la Administración activa no puede pertenecer a la Administración activa, y, por consiguiente, que tiene su asiento en el Tribunal de Cuentas. Lo mismo me da que pertenezca la Intervención al Ministerio de Hacienda que el que dependa del Presidente del Consejo de Ministros, cuyas numerosas y graves ocupaciones seguramente no serían compatibles con la función interventora. De suerte que si sus señorías están conformes conmigo en que el intervenido no se debe intervenir

a sí mismo y, por tanto, que la Intervención no está bien dentro de la Administración activa, vamos a ponernos de acuerdo en que la Intervención pase al Tribunal de Cuentas. Entonces la Comisión retiraría el artículo con objeto de que nos pusiéramos de acuerdo y lleváramos al Tribunal de Cuentas aquello que debe estar en él; pero eso sólo puede admitirse en principio, estando conformes todas las minorías y sometiendo esta proposición al acuerdo del Gobierno de S. M.»

El señor Pedregal: «Desde luego, y en nombre de los que nos sentamos en estos bancos, yo aceptaría la propuesta del señor Suárez Inclán. Hemos hablado algunas de las personas que de esta minoría se ocupan de estas cosas y, en efecto, el ideal nuestro sería que pasase a depender del Tribunal de Cuentas la Intervención.

Contestando al señor Llanos Torriglia, he de decirle que nosotros no seríamos partidarios de que la Intervención de Hacienda pase a la Presidencia del Consejo. No creemos que ganase nada en autoridad al pasar a la Presidencia del Consejo; al contrario, creemos que la misma autoridad tiene el Ministro de Hacienda que la Presidencia del Consejo para intervenir en Guerra y que el Ministro de la Guerra no puede sentirse en nada menoscabado por depender en estas cuestiones del Ministerio de Hacienda, ni debe tener ningún inconveniente, puesto que no lo tiene en percibir sus pagos saliendo de Hacienda...»

Al final, la enmienda del señor Pedregal no fue tomada en consideración y el artículo 70 del Proyecto —71 de la Ley— quedó aprobado de acuerdo con la redacción de la Comisión.

Otro artículo que fue objeto de una amplia deliberación en las sesiones del Congreso de los días 29 y 30 de mayo de 1911, fue el 73 del Proyecto, en el que se establecía: *El Interventor General de la Administración del Estado, así como el Ordenador General de Pagos del mismo, tendrán la categoría de jefes superiores de Administración, contando por lo menos veinticinco años de servicio en el ramo de Hacienda.*

A dicho artículo los diputados Leopoldo Romero, Joaquín Sagnier, Emiliano Iglesias, Álvaro de Albornoz, Joaquín Salvatella, Marqués de Cortina e Isidro Romero propusieron una enmienda para que fuera redactado del modo siguiente: «Art. 73. El Interventor General de la Administración del Estado, así como el Ordenador General de Pagos del mismo, tendrán la categoría de jefes superiores de Administración y serán de libre elección del Ministro de Hacienda.»

Enmienda que sometida a votación no fue tomada en consideración.

Por otra parte, los Diputados Gregorio Bernabé Pedrezuela, Joaquín Quiroga, Alejandro Saint-Aubín, José Morote, Valentín Gayarre,

Juan Barriobero y Armas y Ricardo Fernández Blanco, presentaron otra enmienda consistente en añadir al referido artículo 73 del Proyecto lo siguiente: ... *entendiéndose también por tales los prestados en la Sección de Hacienda del Consejo de Estado o reunir las condiciones exigidas para ser nombrado Ministro o Fiscal del Tribunal de Cuentas.*

Enmienda que fue admitida por la Comisión, y para que el artículo quedara redactado con toda claridad propuso la siguiente redacción: «Art. 73. El Interventor General de la Administración del Estado y el Ordenador general de Pagos de la misma tendrán la categoría de jefe superior de Administración, y para su nombramiento se exigirán las condiciones necesarias para obtener los cargos de Ministro o Fiscal del Tribunal de Cuentas, o reunir veinticinco años de servicios en el ramo de Hacienda, *entendiéndose también por tales los prestados como Oficial Letrado en la Sección de Hacienda del Consejo de Estado.* En estos últimos casos será indispensable haber desempeñado, durante dos años por lo menos, destino de categoría de Jefe de Administración.»

Y fue sobre esta nueva redacción del artículo sobre la que se entabló un amplio debate que, entre otros extremos, pone de manifiesto la importancia que los políticos de la época daban al cargo de Interventor General de la Administración del Estado, especificando en la Ley las condiciones exigidas para su nombramiento.

Aunque nos agradaría transcribir íntegras dichas deliberaciones, en aras de la brevedad nos limitamos a reproducir extractadas las intervenciones del Diputado señor Sáenz de Quejana y del Presidente de la Comisión, señor Suárez Inclán.

Señor Sáenz de Quejana: «Me permito llamar la atención de la Comisión y del Congreso sobre la novedad trascendental que introduce la nueva redacción que la Comisión propone para el artículo 73, modificación respecto de la cual únicamente quiero hacer constar nuestra protesta, porque se convierte la Intervención General y la Ordenación de pagos en cargos políticos, y cuando estamos hablando aquí de hacer una separación constante, necesaria, de las funciones de Intervención y Ordenación de pagos, de todo el movimiento político viene la Comisión a introducir en esta Ley esa novedad.

Hay dos calidades para ser Ministro y Fiscal del Tribunal de Cuentas: una, de carácter administrativo; otra, de carácter político. Puede ser Ministro o Fiscal del Tribunal de Cuentas el que haya sido tal número de veces diputado, o el que haya ejercido la profesión tal número de años; y por este artículo va a resultar que podrá ser nombrado Interventor General un funcionario meritísimo, lleno de conocimientos en la Administración, que llegue al ejercicio de esa función con

toda la plenitud de conocimientos y de experiencia que los servicios públicos dan, y puede resultar que por la puerta de carácter político entre en la Intervención o en la Ordenación de pagos el que haya sido tres veces Diputado. ¿Vamos a eso? Pues conste que la propuesta sale de la mayoría y que nosotros a eso, por nuestra parte, oponemos re-suelta y terminantemente nuestra negativa.»

Señor Liosas: «En nombre de la minoría carlista me adhiero a las manifestaciones del señor Sáenz de Quejana respecto al artículo que se discute.»

Señor Giner de los Ríos: «En nombre de la minoría radical, yo también me adhiero a lo que ha manifestado el señor Quejana.»

Señor Suárez Inclán (don Félix): «Pero permítanme sus señorías; han oído a una de las partes y no han oído a la otra. Si el señor Liosas y el señor Giner de los Ríos tienen la bondad de fundamentar esa adhesión, yo respetaré mucho su opinión; pero oír la resultante sin saber en qué la fundan me parece un poco insólito. Comprenderán sus señorías que cuando la Comisión, después de maduro examen, ha propuesto la redacción que he leído para el artículo 73, alguna razón tendrá. No vamos a entregar el nombramiento de Interventor o Director del Tesoro a gente improvisada por la política, sino que busquemos garantías en la ley para no hacer de estos centros burocráticos centros de rutina.

Creo que los repulicanos comulgan con nosotros en las ideas que influyeron de una manera decisiva en la redacción de las leyes de la Revolución de septiembre; saben sus señorías que el señor Montero Ríos, que fue tan allá como pudieran exigir los más exagerados reformistas en cosa de tanta trascendencia como la Administración de justicia, constituida por la Constitución del 69 en Poder Judicial independiente del Poder Ejecutivo, admitió y consiguió que se pudiera ingresar en los más altos cargos de la Magistratura mediante conocimientos extraordinarios y prácticas y servicios que demostraran una competencia que no se puede demostrar muchas veces llevando años y años en el ejercicio de la Judicatura o en los cargos de la Magistratura o del Ministerio Fiscal. Es decir, al lado del principio de antigüedad, el señor Montero Ríos, con gran sabiduría, trató de llevar la sabia de los conocimientos modernos, las últimas palpitaciones de la ciencia a los Tribunales de Justicia, consiguiendo que fueran al Tribunal Supremo, estimulando a aquellos maestros de la ciencia jurídica, como los Catedráticos de Universidades, que llevaran un determinado número de años en el desempeño de su cátedra a incorporarse al ejercicio de las funciones judiciales.

Pues bien, cuando nosotros tratamos de seguir esa tradición, al ocuparnos de la provisión de los cargos de Interventor y Director del Te-

soro y queremos poder llevar al Ministerio de Hacienda esos cargos verdaderamente técnicos, no el tecnicismo basado en la antigüedad, empezando por cargos modestos para los cuales ni siquiera se exige el título académico; cuando nosotros queremos llevar, repito, a los altos cargos del Ministerio de Hacienda la competencia financiera basada en los conocimientos y en la evolución de la ciencia económica, entonces vosotros nos decís que *non possumus*; vosotros queréis que por llevar veinticinco años en el ramo de Hacienda, sin haber ejercido cargos de determinada categoría, se esté capacitado para desempeñar la Intervención o la Ordenación de pagos y no sea motivo bastante para desempeñar esos cargos la competencia demostrada en las lides científicas, escribiendo libros, o en las lides parlamentarias, demostrando la suficiencia y al mismo tiempo la probidad que demuestra siempre todo ciudadanos español en estos tiempos.

¿Qué es eso? El mundo, los grandes genios ¿se han destacado por la rutina, por la experiencia, por la práctica rutinaria de la vida o por los destellos de una inteligencia superior y de una ilustración que rebasa los límites de lo ordinario y de lo vulgar? ¿Quién negaría, por ejemplo, si a ello se prestara, a un nombre tan eminente como el señor Azcárate, a cualquiera de los que se sientan en esos bancos y no han desempeñado nunca cargos públicos, condición de idoneidad para desempeñar la Dirección del Tesoro o la Intervención del Estado?

Señores, examinad los proyectos de leyes de presupuestos, ved las disposiciones que os proponen los Ministros de Hacienda en proyectos de leyes especiales y decidme si los conocimientos que esos proyectos representan se pueden adquirir sólo por la práctica que dé el desempeño de un cargo más o menos modesto del Ministerio de Hacienda....»

Señor Sáenz de Quejana: «El señor Presidente de la Comisión está siguiendo en la tramitación de este proyecto una maravillosa táctica: de una parte accede bondadosamente a muchas de nuestras propuestas, con lo cual nos tiene obligados, y de otra parte, cuando cree llegado el momento, apela a temperamentos de vehemencia para imponernos lo que son soluciones de sus principios. Yo no puedo llegar a esas alturas; yo tengo que quedarme en el valle y traer la cuestión a lo que es la realidad de la vida. Dejémonos de aquellas innovaciones, de aquel aire que el señor Montero Ríos, mi respetable maestro, quería dar con el ingreso en la Judicatura de elementos extraños al escalafón, que ya sabe el señor Presidente de la Comisión que no tiene el menor parecido con el caso actual, porque el señor Montero Ríos, cuando llevaba a la Ley Orgánica de los Tribunales la capacidad para ingresar en los puestos de la Administración de Justicia a los que eran ajenos al escalafón, llevaba a los que venían ejerciendo la profesión un deter-

minado número de años; es decir, a los que habían probado su capacidad en el ejercicio de la profesión, a los que eran figuras gloriosas del foro que estaban capacitados para llegar a los altos puestos de la Magistratura, cosa, repito, que no tiene ni el más ligero parecido con lo que estamos discutiendo...

Nosotros concedemos al Ministro de Hacienda toda la amplitud que estime necesaria para escoger al Interventor y al Ordenador General entre los funcionarios de la Administración que le parezcan conocedores de ello; pero el caso de la enmienda no es éste, es este otro. Legislación actual: para ser Interventor General se necesitan las condiciones que determina la ley y que todos conocemos; primitiva propuesta del Gobierno: para ser Interventor General se necesitan las condiciones que determinan el proyecto y el dictamen; enmienda: para ser Interventor General se necesitan las condiciones que para ser Ministro o Fiscal del Tribunal de Cuentas; condiciones para ser Ministro o Fiscal del Tribunal de Cuentas: tantos años de servicios o haber sido Diputado o Senador tantas veces. De suerte que por aquí entra el Diputado o el Senador. Yo podré estar equivocado, pero todo el mundo ha de comprender en que con esto procedo, al menos, con cierto desinterés, porque por esa puerta puedo entrar, y por la de los servicios a la Hacienda no entraría seguramente. Yo he sido Fiscal del Tribunal de Cuentas, pero no creo que nadie me atribuya en esto ningún empeño personal; lo que digo es que cuando estamos haciendo una ley y se nos dice que el propósito es organizar la Administración del Estado, separándola de toda injerencia de los elementos políticos; *cuando queremos rodear todo lo que se refiere a la Intervención del Estado y a la Contabilidad de garantías de estabilidad e independencia del Poder público*; cuando el Presidente de la Comisión acaba de decirnos que llevar la Intervención a la Presidencia es poco, porque sobre la Intervención en la Presidencia girarían las mismas influencias y pesadumbres que giran hoy sobre la Intervención de Hacienda, me parece que no es muy congruente una novedad por virtud de la cual se admite esto que propone el señor Presidente de la Comisión...»

Señor Suárez Inclán (don Félix): «... El señor Quejana aparenta desconocer que para ser Interventor General o Director del Tesoro bastan las condiciones que exige la Ley de 1876. *(El señor Sáenz de Quejana: «Si lo aparenté, lo aparenté mal, porque ya sé que se puede ser Director del Tesoro, como de cualquier otro ramo, por las condiciones políticas».)* Y, sin embargo, los Gobiernos jamás han improvisado a ningún Director del Tesoro ni a ningún Interventor General, han buscado en los servicios, en las condiciones de inteligencia, de experiencia, las personas que puedan desempeñar estos cargos...

La función interventora, ¿a quién corresponde, a la Administración activa o al país que paga? Al país que paga. Por eso he dicho que el Interventor no debería ser un funcionario dependiente del Ministerio de Hacienda. Y ¿qué condiciones debe reunir el Interventor General? Las mismas que se exigen para el Tribunal de Cuentas, ya que la Intervención no está en ese Tribunal. ¿Por qué? Porque aquí se trata de una cosa muy similar a una sociedad anónima, por ejemplo. Una sociedad anónima tiene un Gerente, que es el que administra los fondos y los negocios de la sociedad; pero los socios tienen el derecho de intervenir las cuentas.

Pues bien: el gerente es el Gobierno, los socios ciudadanos, y así como aquéllos en las juntas generales examinan las cuentas, así el Gobierno presenta en las Cortes la Cuenta General del Estado; y así como los socios de una sociedad dictan la ley, dicen al Gerente los límites dentro de los cuales puede moverse, dan, en suma, los estatutos, así el país aprueba aquí los Presupuestos del Estado y el Parlamento examina anualmente las cuentas públicas. Y como el Parlamento necesita un ponente y además necesita quien ejercite funciones fiscalizadoras e imponga los correctivos oportunos a quien falte, para eso existe el Tribunal de Cuentas, que con arreglo a la Ley de 1870, a esa Ley que hicisteis vosotros en colaboración con nosotros, no es más que una delegación del Poder Legislativo; porque la Administración no es la que inspecciona las cuentas, es el país, el Congreso de los Diputados, por encima del Senado, que es el representante del que paga, y nosotros llevamos la delegación nuestra al Tribunal de Cuentas, que es el ponente y en el que descansa el Congreso de los Diputados, sabiendo que en el Tribunal de Cuentas se mira cómo administra, cómo lleva el Gobierno la gestión del Presupuesto. Ese es el Interventor...»

Señor Sáenz de Quejana: «No hay ni parecido, ni similitud, ni semejanza en nada entre lo que es la Intervención General y el Tribunal de Cuentas, porque con decir que uno es Tribunal y el otro es Intervención queda dicho que no hay ni semejanza siquiera...»

Señor Suárez Inclán (don Félix): «Según he tenido ocasión de manifestar ayer, la Ley de 21 de julio de 1876 dispone, en su artículo 27, párrafo 2.º, que "para ser nombrado jefe superior de Administración, excepción hecha del cargo de Subsecretario, se requiere ser o haber sido Senador o Diputado a Cortes en dos elecciones generales, contar diez años de servicios en la Administración Civil o haber disfrutado un sueldo igual o superior a 8.570 pesetas".

En el dictamen de la Comisión sometido a la deliberación del Congreso se exigen mayores requisitos para el nombramiento de Interventor General y de Director del Tesoro. No obstante, atendiendo a las

indicaciones que algún Diputado tuvo la bondad de hacernos en la sesión de ayer, la Comisión, de acuerdo con el Gobierno, retira definitivamente el artículo 73 del Proyecto y, por consiguiente, habrá que correr la numeración de los artículos sucesivos.»

Con independencia del juicio que nos puedan merecer las opiniones de los señores Diputados que se acaban de transcribir, hay un hecho que es preciso resaltar: el interés unánime por potenciar una función que consideraban trascendental para el buen funcionamiento de la Administración Económica del Estado.

A su paso por el Senado, éste no introdujo ninguna modificación en los artículos referentes a la Intervención, y entre las innovaciones que incorporó pueden citarse, como más destacadas, las siguientes:

- La incorporación del artículo 37, al que ya nos hemos referido en el capítulo anterior, por el que se limitaba el contenido de las Leyes anuales de Presupuestos y el plazo de vigencia de sus preceptos.
- La incorporación a nuestro ordenamiento del principio de Presupuesto bruto, al añadir a su artículo 41 el párrafo siguiente: *Excepcionalmente las devoluciones de ingresos indebidos, que se efectuarán con las formalidades dictadas o que se dicten por el Ministerio de Hacienda, queda prohibido en absoluto atender obligación alguna del Estado minorando los ingresos de las rentas. En su consecuencia, se incluirán en el estado de gastos cuantos ocasione la administración, investigación, fabricación y venta de las contribuciones, impuestos, rentas, derechos, monopolios y servicios explotados por la Hacienda, y en el de ingresos, los que realmente produzcan cada uno de los recursos presupuestos.*

La Ley Cobián-Rodrigáñez, de 1 de julio de 1911.—El 1 de julio de 1911 era promulgada la nueva Ley de Administración y contabilidad de la Hacienda Pública. Y dado que durante el tiempo que duró su tramitación parlamentaria se produjo, el 3 de abril de 1911, el cambio dentro del Gabinete presidido por Canalejas del titular de la cartera de Hacienda, que pasó a desempeñarla don Tirso Rodrigáñez y Sagasta, a la Ley se la conoce generalmente como la Ley Cobián-Rodrigáñez.

El capítulo de la misma dedicado a la Intervención, el VII, disponía:

«Art. 71. La Intervención General de la Administración del Estado tendrá el doble concepto de Centro directivo de la contabilidad administrativa y de Centro encargado de intervenir los ingresos y pagos del Estado y de fiscalizar todos los actos de la Administración Pública que los produzcan, incluso los de los ramos de Guerra y Marina, que estarán organizados, respectivamente, conforme a las disposiciones de la Ley de 15 de mayo de 1902 y base C) del artículo 2 de la Ley de 7 de enero de 1908.

Art. 72. Compete a dicho Centro en el primero de dichos conceptos:

1.º Determinar la estructura y justificación de las cuentas que deben rendir todos los agentes de la Administración Pública y demás personas obligadas a darlas con arreglo a esta Ley.

2.º Requerir la presentación de todas las cuentas que deban someterse a su primer examen, en la forma y época prescrita por las leyes, reglamentos e instrucciones, compeliendo a los morosos a presentarla por medios que se establecen en esta Ley.

3.º Poner las notas de defectos que en las cuentas se observen, oyendo las contestaciones de los interesados y prepararlas para que puedan ser falladas por el Tribunal de Cuentas del Reino.

4.º Redactar la Cuenta General del Estado, resumen de las parciales rendidas por los agentes de la Administración, y preparar el Proyecto de Ley para su presentación a las Cortes.

5.º Instruir los expedientes sobre concesión de créditos extraordinarios o suplementos de créditos.

6.º Facilitar a los Directores generales de Hacienda las noticias de contabilidad que éstos pidan concernientes a los ramos que administran y emitir los informes que le fueran pedidos.

Art. 73. Corresponde al mismo Centro, por razón de su misión interventora y fiscal:

1.º Exigir de todas las dependencias del Estado, sin distinción de ramos o Ministerios o de quien corresponda cuantos informes, estados, documentos u otros comprobantes considere útiles o conducentes a los fines de su institución.

2.º Inspeccionar, por sí o por medio de Delegados, todas las dependencias y establecimientos de Guerra y Marina en cuanto se refiera a los servicios que produzcan liquidación y pago de obligaciones.

3.º Entablar, por sí o por medio de sus Delegados, los recursos de apelación y nulidad que autoricen las leyes y reglamentos de procedimientos para procurar que las autoridades superiores del ramo de Hacienda revoquen los actos y soluciones que parezcan perjudiciales para los intereses del Tesoro.

Art. 74. Los jefes de Negociado y oficiales del ramo de Intervención serán nombrados y removidos a propuesta o con audiencia del Interventor General, con sujeción a las disposiciones generales sobre ingreso y ascenso de los empleados del ramo de Hacienda.»

Al comparar la normativa fundamental reguladora de la Intervención establecida por la Ley de 1911 con la que se contenía en la Ley hasta entonces vigente, la de 1870, se observa que en la misma se introducen, entre otras, las innovaciones y modificaciones siguientes:

- Se define con claridad y precisión el doble carácter de la Intervención General de la Administración del Estado como Centro directivo de la contabilidad administrativa y como Centro superior fiscal.
- Se extiende el ámbito de las competencias de la Intervención General de la Administración del Estado, incluida la Administración Militar; si bien a esta última con las limitaciones que han quedado reflejadas al exponer en las páginas anteriores la tramitación parlamentaria de la Ley.
- Se enumeran con precisión las competencias de la Intervención General en su condición de Centro directivo de la Contabilidad del Estado, entre las que se incluyen las referentes a la instrucción de los expedientes sobre la concesión de créditos extraordinarios y suplementarios.
- Se establecían las facultades de la Intervención General por razón de su misión interventora y fiscal.

Esta Ley, que nacía en el último tramo de la Restauración, si bien a iniciativa del Gobierno presidido por Canalejas, que había alumbrado ilusiones y esperanzas renovadoras, que serían truncadas con su muerte violenta, el 12 de noviembre de 1912, estaba destinada a tener una larga vida: cumpliría sesenta y seis años. Con las suspensiones temporales o definitivas de algunos de sus capítulos o artículos, así como con las modificaciones que iban demandando el transcurso de los años, los cambios políticos y las nuevas concepciones de la Hacienda Pública regiría como norma fundamental de ésta durante el agitado período de nuestra historia contemporánea, que transcurre entre 1911 y 1977.

Su longevidad se produce más que por el transcurso de los años por las profundas transformaciones experimentadas por la Hacienda Pública a partir de la Gran Depresión de los años treinta de este siglo y de las teorías de Keynes, al pasar de una Hacienda Pública neutral a otra beligerante dentro del amplio campo de la Economía Nacional. Hecho éste que ha obligado a modificar la concepción y los fines de sus principales instituciones: el Presupuesto, el Control financiero, la Tesorería del Estado, el endeudamiento público, la Contabilidad pública.

La Intervención especial en la Zona de influencia en Marruecos

Con la creación del Protectorado de España en Marruecos, el Estado español se obligaba a sufragar la mayor parte de las necesidades del Marruecos español, lo que dio lugar a la necesidad de formar un Presupuesto de gastos para cubrir dichas obligaciones, así como la de organizar su ejecución, creando al efecto los correspondientes servi-

cios de administración, contabilidad, fiscalización e intervención. Para llenar esta necesidad nació la intervención especial en la Zona de influencia de Marruecos, que fue creada por Real Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1913, como órgano dependiente del Ministerio de Hacienda y a la que se atribuían los servicios de cuenta y razón, así como la fiscalización de todos los actos de la Administración Pública en la zona de influencia de Marruecos.

Concretamente se le atribuían las competencias siguientes:

a) Determinar la estructura y justificación de las cuentas que deba rendir la Delegación de asuntos financieros y cualquier otra dependencia que tenga a su cargo fondos del Estado o del Protectorado de los que deba rendir cuentas.

b) Informar en los expedientes sobre concesión de suplementos de crédito y créditos necesarios para la Zona de influencia de Marruecos.

c) Emitir dictamen en todo expediente que represente una obligación nueva a satisfacer por el Estado que no está consignada nominalmente en el Presupuesto, no pudiéndose celebrar ningún contrato ni realizarse ningún servicio de esta índole sin que esté terminado el expediente con el aludido dictamen.

d) Reclamar de los delegados de los distintos servicios de la zona de influencia en Marruecos, así como en cualquier otro centro o dependencia del Estado, cuantos datos, comprobantes e informes estime conducentes a la realización de los fines de dicha Intervención.

e) Informar, en tanto no estén aprobadas por las Cortes las plantillas definitivas del personal, todos los expedientes en que se acuerde la formación o ampliación de alguna de ellas.

f) Llevar la contabilidad especial de los servicios afectos al Protectorado.

g) Redactar la cuenta especial de gastos e ingresos que se realizan por consecuencia del Protectorado, la cual se rendirá a las Cortes con la General del Estado.

Como puede observarse, los apartados c) y e) presentan la particularidad de incorporar, en cierto modo y con matices, la fiscalización previa dentro del ámbito de la Administración Civil del Estado.

Por Real Decreto de 18 de febrero de 1915 se aprobaba la Instrucción provisional para el régimen de la Intervención especial del Protectorado de España en Marruecos, a la que se catalogaba como Centro Superior Fiscal, al mismo nivel prácticamente que la Intervención General de la Administración del Estado.

El rango y las facultades que se atribuyen a dicha Intervención se resumen en la Exposición de Motivos de la referida Instrucción:

«La Intervención especial del Protectorado de España en Marruecos tiene tres importantes misiones que cumplir. Consisten, según se desprende del Real Decreto de 18 de octubre de 1913, por el cual se creó este Organismo con la denominación de Intervención Especial de la Zona de influencia de Marruecos, la primera en dirigir la contabilidad que deben llevar las oficinas en las que se realizan gastos e ingresos correspondientes a aquel territorio; la segunda, en intervenir dichos gastos e ingresos, y la tercera, en fiscalizar todos los actos de los funcionarios de España, que tanto en la Península como en la referida Zona de influencia ejercen funciones relacionadas con el Protectorado, ya perciban sus haberes con cargo al Presupuesto nacional, ya se satisfagan éstos por el Jálifa.

Es, pues, el mencionado Organismo un Centro superior de la Nación, que además de las atribuciones y deberes que en la contabilidad del Protectorado tiene, por ser él una Intervención General en el ejercicio de la acción fiscal que le está encomendada, debe de examinar todos los servicios, cualquiera que sea el ramo a que pertenezca; intervenir todos los contratos; inspeccionar los actos de los funcionarios encargados de la Administración Pública en la Zona de influencia; conocer e informar, antes de que sobre ellos recaiga aprobación definitiva, los proyectos sobre obras públicas y las reformas de los sistemas tributarios, y, finalmente, emitir dictamen sobre los proyectos de presupuestos, tanto del que se forme para ser incluido en el general del Estado español como en el que se haya de someter a la aprobación del Jálifa.»

La Intervención Civil de Guerra y Marina y del Protectorado en Marruecos

La ola de revisionismos con los que se iniciaba el siglo se manifestó en el ámbito de la Intervención propugnando su unidad e independencia. Y como consecuencia de este anhelo de unidad surgía el deseo de dar carácter civil a la Intervención en la Administración Militar.

Así, el diputado don Ángel Aznar, en su discurso en las Cortes el 13 de febrero de 1900, preconizaba *el ideal de que la Intervención de la Administración del Estado se regule por las mismas disposiciones en los diferentes ramos civiles y militares*. Y el también diputado Suárez-Inclán manifestaba ante las Cortes, el 17 de febrero de 1902, sus convicciones tendentes a que todos los Departamentos, lo mismo civiles que militares, dependan de un Centro fiscalizador que esté sobre todos los Ministerios.

En 28 de octubre de 1901, era el General Weyler quien presentaba un proyecto de ley a las Cortes en el que, después de expresar sus

deseos de que la Intervención económica de los servicios militares obedezca a iguales reglas y principios que la de los demás servicios civiles, solicitaba que la Intervención militar gire en esfera propia e independiente y al mismo tiempo se reconozca *una vez más que el Ejército no pone dificultades, sino antes bien se presta gustoso a que todos sus actos económicos sean escrupulosa y debidamente examinados por quien quiera examinarlos, y especialmente por los Tribunales que el Poder Legislativo designe al objeto.*

El Diputado señor Bergamín preguntaba a las Cortes, en la sesión del 17 de febrero de 1902: «¿Por qué este concepto de que la Intervención sea civil? ¿Es que se supone que no hay personas en el Ejército con la capacidad suficiente y con integridad bastante o con la honradez necesaria para practicar este servicio de Intervención? No es esto; es que existiendo en el Cuerpo encargado de la Intervención de Guerra y Marina personas de reconocida competencia, de absoluta e inatacable honradez y de perfectísima integridad, no pueden sustraerse a la condición de subordinación y disciplina.»

El problema volvería a plantearse, como acabamos de ver, al discutirse en el Congreso la Ley de Administración y Contabilidad de 1911.

Y la Ley de Presupuestos de 26 de diciembre de 1914, en su artículo 17, disponía: «El Gobierno establecerá la Intervención Civil de los Departamentos de Guerra y Marina, que dependerá de la Presidencia del Consejo de Ministros, concediéndose al efecto los créditos indispensables, dando cuenta a las Cortes.»

Para dar cumplimiento a la disposición transcrita se dictó el Real Decreto de 17 de junio de 1915, que refundía la Intervención Civil de Guerra y Marina con la del Protectorado de España en Marruecos, que pasó a denominarse Intervención Civil de Guerra y Marina y del Protectorado de España en Marruecos, a la que se otorgó el carácter de Centro Superior Fiscal dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros.

En el preámbulo del citado Real Decreto, entre otros extremos, se decía: «Con estas dos bases, y aceptando el obligado supuesto, por exigirlo muy acertadamente la Ley, de que ha de depender de la Presidencia del Consejo de Ministros la Intervención Civil de Guerra y Marina, debe establecerse ésta en forma tal que no se limite a practicar las operaciones de contabilidad necesarias para justificar los hechos contables que se realizan en dichos Departamentos, sino que ejerza una más útil misión fiscalizando previamente la procedencia del gastos, interviniendo, previamente también, en la distribución de los fondos, consiguiendo ordenación de los pagos, examinando e informando,

antes de que los respectivos Ministerios dicten resolución, los proyectos de contratos y de obras e inspeccionando cuantos servicios considere convenientes.»

Y las funciones que se atribuían a la referida Intervención se detallaban en el artículo 2 de la parte dispositiva del citado Real Decreto, del modo siguiente:

a) Las que determina el Reglamento orgánico del Cuerpo de Intervención Militar de 19 de mayo de 1913.

b) Las que el Ministerio de Marina tiene establecidas para la Intervención de todos sus servicios.

c) Las que corresponde a la Intervención especial del Protectorado de España en Marruecos, no limitadas estas últimas a nuestra Zona de influencia en aquel imperio, sino ampliadas por todo el territorio español en la referente a los ramos de Guerra y Marina, excepción hecha de la rendición de la cuenta especial de ingresos y pagos, por ser servicio que realiza la Intervención General de la Administración del Estado.

d) La previa fiscalización de la procedencia del gasto y la distribución de los créditos presupuestarios.

e) Suspender por sí y por medio de sus delegados la ejecución de todo acto administrativo en los ramos de Guerra y Marina que no se ajuste a los preceptos legales, dando cuenta a la autoridad que dictó el acuerdo y a la Presidencia del Consejo de Ministros para que ésta resuelva definitivamente, caso de que dicha autoridad insista en la procedencia de su decisión.

f) El examen e informe antes de que los Ministros de Guerra y Marina dicten resoluciones de los proyectos de contratos y ejecución de obras y servicios.

La norma a que nos venimos refiriendo, si bien en su lado positivo presentaba las conquistas que suponían tanto el perfeccionamiento de las funciones interventoras y fiscalizadoras como el dar carácter civil a la Intervención en el ámbito de la Administración Militar, conducía, por otra parte, a un fin no deseado: la disgregación de la Intervención, que iba en contra del principio de unidad que con tanto ahínco se venía defendiendo, tanto desde el campo de la doctrina como en los debates parlamentarios.

En la línea de intentar resolver el problema se colocaba la Ley de Presupuestos de 29 de abril de 1920, en cuya disposición complementaria 1.ª A) se establecía: «El Gobierno reorganizará, dando en su día cuenta a las Cortes en un plazo que no exceda de seis meses, los servicios de Intervención Civil de Guerra y Marina y nuestro Protectorado en Marruecos, procurando la máxima eficacia de la función inter-

ventora. Para ello podrá incorporarse el citado organismo a la Intervención General de la Administración del Estado y utilizará en la tramitación de lo concerniente a sus ramos respectivos los Servicios de los Cuerpos del Ejército y Administración de la Armada, con sus auxiliares correspondientes.»

La norma transcrita no llegó a desarrollarse y, por tanto, a tener efectividad, y la Intervención Civil de Guerra y Marina subsistió tal y como la configuró el Real Decreto de 17 de junio de 1915 hasta que, en 1924, pasó a integrarse en el Tribunal Supremo de la Hacienda Pública.

Las Leyes de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública

Esta obra quedaría incompleta si en la misma no se dedicara al menos un epígrafe a glosar las Leyes que durante más de ciento veinticinco años rigieron la Administración y Contabilidad de nuestra Hacienda Pública. De todas las instituciones de la Hacienda Pública ninguna tan vinculada a las Leyes de Administración y Contabilidad como la Intervención General de la Administración del Estado, ya que no sólo fue creada y regulada por dichas Leyes, sino que ha constituido el baluarte más firme para la defensa de los preceptos contenidos en ellas.

Y se considera que este capítulo es la sede adecuada, toda vez que dentro del período que comprende se promulgó la última de las referidas Leyes, la de 1 de julio de 1911, ya que la Ley General Presupuestaria —con independencia del cambio de denominación, que a estos efectos constituye un dato adjetivo— fue elaborada y promulgada partiendo del principio de que las distintas instituciones de la Hacienda Pública —Presupuesto, Deuda Pública, Tesoro, Control Financiero, Contabilidad— deben regularse de forma que, sin declinar de sus fines tradicionales, puedan servir a los objetivos que demanda la Hacienda Pública moderna, beligerante dentro del amplio campo de la Economía Nacional.

Las Leyes de Administración y Contabilidad fueron el producto de una necesidad amplia y comúnmente sentida, con el fin de que, dentro del marco de la Hacienda Pública clásica, cumplieran, entre otros, los objetivos fundamentales siguientes:

- a) Regular la intervención parlamentaria en la administración y control de la Hacienda Pública.
- b) Establecer y mantener una Administración económica del Estado lo más unitaria posible.

c) Administrar y controlar la Hacienda con la austeridad que demandaba la situación de crisis financiera que constituía una constante de la misma.

En la Hacienda clásica los Presupuestos del Estado estaban regidos por una serie de principios políticos, contables y económicos que condicionaban y configuraban la institución presupuestaria. Entre todos ellos, destaca el principio de competencia, incorporado expresamente a las sucesivas Constituciones, y que constituye la médula del Derecho presupuestario. Según el cual corresponde al pueblo, a través de sus representantes, la declaración de legalidad de todo cobro y de todo pago y la vigilancia de su ejecución. El Parlamento tiene siempre la facultad de aprobar el programa de gastos e ingresos presentado por el Gobierno.

Principio a cuya regulación dedican una atención preferente las sucesivas Leyes de Administración y Contabilidad y que se manifiesta, entre otros extremos, en los siguientes:

- Al establecer el principio de reserva de ley para la aprobación de los créditos para gastos y la autorización para recaudar los ingresos, así como para la modificación de los créditos legislativos.

- Control por las Cortes de la ejecución del Presupuesto, principalmente a través de la Cuenta General del Estado o Presupuesto consuntivo y de un modo subsidiario mediante Comisiones parlamentarias especiales, como la que preveía el Proyecto Gamazo, y a través de la información que según se disponía por las citadas leyes tenía que remitir periódicamente el Ministerio de Hacienda al Congreso de los Diputados.

Las Leyes de Administración y Contabilidad únicamente autorizaban un procedimiento para la modificación de los créditos iniciales autorizados por las Cortes al aprobar los Presupuestos: la concesión por el Legislativo de créditos extraordinarios o suplementos de créditos. Prohibían expresamente:

- La concesión de créditos con carácter permanente.
- Las transferencias de crédito.
- La incorporación de los remanentes de crédito del ejercicio anterior.

Y sólo en casos excepcionales y en el supuesto en el que las Cortes no estuvieran reunidas estaba autorizado el Gobierno para conceder, bajo su responsabilidad, créditos extraordinarios o suplementarios, de los que debía dar cuenta a las Cortes en su más próxima reunión.

Y el celo con el que los parlamentarios defendían estas prerrogativas se pone de manifiesto en los debates parlamentarios que se sus-

citaron al discutir los artículos de las citadas Leyes en los que se regulaban las autorizaciones al Gobierno para la concesión de los referidos créditos.

De la importancia que se daba a la Contabilidad, cuya denominación se incorporaba a la de las Leyes, queda amplia y reiterada constancia en los capítulos anteriores, y de un modo especial en el preámbulo del primer Proyecto de Ley de Administración y Contabilidad —el de Santillán, de 1847—, en el que se decía: «Tiene por principal objeto este proyecto el que se determine de un modo fijo y permanente la forma en que haya el Gobierno de presentar a las Cortes las cuentas anuales que la Constitución previene; pero como esta forma, para hacerlas expeditas, necesita alzarse con la regularidad en la formación de los presupuestos y con bases inalterables de la contabilidad general y aun de la administración de los caudales públicos, parece que la ley debe abrazar todos estos objetos», en las opiniones de los diputados señores González Morón y Oliván, transcritas en las páginas 49 y 50, así como en el preámbulo del Proyecto Gamazo de 1892, páginas 92 y 93.

Otro de los objetivos de las Leyes de Administración y Contabilidad fue el de establecer y mantener una administración lo más unitaria posible: Presupuesto único y universal comprensivo de todos los gastos e ingresos del Estado. Unidad de Caja, con la prohibición de Cajas especiales. Contabilidad del Estado única, dependiente del Ministerio de Hacienda.

Fragmentada la recaudación, fragmentadas las pagadurías y fragmentada la contabilidad, el esfuerzo de 1850, continuado por los Proyectos y Leyes posteriores, se centra en pro de la unidad en la Administración económica del Estado. Es el tema más controvertido en el Congreso. Discuten moderados y progesistas en cuanto al grado, pero todos convienen en que la descentralización es fuente de abusos.

Las dificultades para conseguir este objetivo, perseguido con ahínco por las sucesivas Leyes de Administración y Contabilidad, se centran en una primera etapa en las peculiaridades que ofrece la Administración Militar, cuestión planteada en 1850 y que se suscita de nuevo al discutirse el Proyecto Ardanaz en 1869 y en 1911, entre otros por el Diputado señor Pedregal. De otra parte, hasta 1898, por el carácter reservado con el que se llevaba la Administración de Ultramar. Y en los tiempos más actuales, a partir de la década de los cuarenta de este siglo, por la proliferación de las Entidades estatales autónomas, creadas para la realización de las nuevas funciones y actividades asumidas por el Estado. Pero el objetivo de la unidad proclamado y defendido por las Leyes de Administración y Contabilidad sigue latente, como pone de manifiesto, de forma clara e inequívoca, el artículo

lo 134.2 de la Constitución de 1978, en el que se dispone: *Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.*

La fiscalización de la Administración, en cuanto se refiere al reconocimiento de derechos y obligaciones de la Hacienda Pública y a la intervención de los ingresos y pagos, constituye, asimismo, materia primordial en la que muy especialmente se fundamentan los proyectos, las enmiendas y discusiones parlamentarias, las Leyes aprobadas y sus reformas, así como el desarrollo reglamentario de las mismas. Destacando el interés por dotar a los Organos de control y a sus titulares de la máxima autonomía e independencia en relación con las autoridades cuya gestión hayan de fiscalizar e intervenir.

Parten las Leyes de Administración y Contabilidad de la convicción arraigada sobre la existencia de unos principios básicos que consagran la ortodoxia financiera: «Principios fundamentalísimos». «Bases constitutivas», dejaría escrito Santillán en el preámbulo de su Proyecto de 1847; «Principios y reglas que constituyen el cuerpo de doctrina legal llamada a regular la vasta e importante materia que abraza», afirma Gamazo en su Proyecto de 1893; «Trátase nada menos que de una Ley que afecta a la organización de los servicios de la Administración y Contabilidad del Estado y de poner mano en aquella de 1870, que, a pesar de estar dictada en un período revolucionario, era un verdadero *monumento* de Hacienda Pública, y así se explica que haya podido sobrevivir a todas las contingencias que los tiempos han ido amontonando sobre las materias de Hacienda», afirmaba arios más tarde, al discutirse la Ley de 1911, el diputado señor Sáenz de Quejana en la sesión del Congreso del día 17 de marzo de 1911; «Ley de Administración de la Hacienda, Ley fundamental, régimen de su vida, esencia de su economía...», dice el diputado señor Amat en la sesión del Congreso del 23 de marzo de 1911.

En su consecuencia, la elaboración y discusión de dichas Leyes se afrontan con *neutralidad política*. No se trata de Leyes de partido, ni incluso de Leyes de Gobierno; son Leyes de Estado. No queremos decir con esto que las disciplinas de las mayorías gubernamentales no facilitara la aprobación de la ley correspondiente, pero lo que queremos resaltar es que nadie contradice su conveniencia ni su sentido general. El sentido de ley elaborada en común, el interés de colaboración de todas las minorías es algo que se invoca reiteradamente. Así, por ejemplo: «Lejos de considerar como una cuestión política esta que nos ocupa, creo que debo felicitar y felicitar al Gobierno de S. M. por haberla traído al Congreso...» El señor Pastor, en la sesión del Congreso

de 10 de enero de 1850: «Opino que ésta, como ha dicho el señor Oliván, es la mayor garantía que pueden tener los Gobiernos que se conducen bien, y puede servir de freno a los que tengan ánimo de conducirse mal...» El señor Vázquez Queipo, en la sesión del Congreso del día 12 de enero de 1850.

Ahora bien, el factor que contribuyó en forma decisiva a formar la aureola que acompaña a las Leyes de Administración y Contabilidad a través de su larga trayectoria, fue, sin duda, el rango, la categoría que se les atribuyó, como consta reiteradamente tanto en los preámbulos de los Proyectos que se formularon y de las Leyes que se aprobaron como en las deliberaciones parlamentarias. Así, por ejemplo, y a título meramente indicativo:

En el preámbulo del Proyecto Santillán, de 1847: *Convencido el Gobierno de esta verdad y resuelto a promover cuanto pueda contribuir al buen orden de la administración pública, después de haber obtenido la competente autorización de S. M., tiene la honra de presentar a las Cortes un proyecto de ley orgánica de administración y contabilidad de la Hacienda Pública.*

En el preámbulo del Proyecto Ardanaz, de 1869: *La Ley de General de Contabilidad y la del Tribunal de Cuentas del Reino son las que por su carácter de orgánicas merecen inmediata reforma...*

El señor Amat, ante la sesión del Congreso de 18 de marzo de 1911: *Difícilmente, señores diputados, podrá traerse a la deliberación de las Cámaras proyecto que entrañe mayor importancia que el que estamos discutiendo. Más de cuarenta años lleva viviendo con carácter provisional la ley que se intenta reformar con este proyecto. Durante todo este largo período la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública ha facilitado a los Gobiernos manera adecuada de gobernar. Ella ha puesto freno a la libertad ministerial y ha dado garantía al contribuyente.*

Es esta ley, por su esencia, a mi juicio, una ley que tiene su raíz en la Constitución del Estado, y si algún defecto de esencia o sustancial puede señalarse, a mi corto entender, en el proyecto de ley que se discute es no estar elevado a la consideración de tan alto principio.

El señor Suárez-Inclán (don Félix), en la sesión del Congreso del día 23 de marzo de 1911: *Considero que ése sería el lugar oportuno para llenar el vacío que advierte su señoría y que por medio del proyecto especial se puede llegar a susanar esa deficiencia, si es que realmente esa deficiencia existe; pero S. S. comprenderá que en un proyecto constitucional para la Hacienda como el que se trata...*

Y en una nueva intervención, en la misma sesión: *El señor Romero conviene seguramente con la Comisión en que la ley de Contabilidad es*

algo así como una ley constitucional para la Hacienda. ¿Es esto o no? Hablo en el sentido de ser la base de la cual se derivan todas las demás leyes que regulan nuestro régimen tributario, la contabilidad misma. (El señor Romero: Conforme.)

El señor Sánchez de Toca, en la sesión del Senado del día 21 de junio de 1911: *Son muchas las materias que comprende este proyecto de Ley; es algo tan importante quizá como la Constitución misma; es una de las leyes orgánicas más importantes de nuestra Constitución...*

El señor Navarro Reverter, en la sesión del Senado del día 22 de junio de 1911: *Como decía ayer muy bien el señor Rodríguez San Pedro, éste es un procedimiento muy usado en Inglaterra y en algunos otros países porque facilita la discusión de estas leyes orgánicas, en las cuales, como decía muy atinadamente el señor Sánchez Toca, es muy difícil presentar después enmiendas sin alterar todo el equilibrio, toda la unidad que deben tener.*

El señor Aguilera, Presidente de la Comisión del Senado que dictaminó la Ley de 1911, en la sesión del Senado del día 22 de junio de dicho año: *Pero no sólo me limito a dar las gracias al señor Navarro Reverter por la cooperación tan eficaz que nos ha prestado y que nos ha conducido al resultado brillante y breve obtenido en el salón de sesiones, sino que también debo extender las felicitaciones a mis dignos amigos los Senadores conservadores don Carlos Álvarez Guijarro y don Gumersindo Díaz Cordovés, porque, inspirándose, lo mismo que mi respetabilísimo amigo el señor Rodríguez San Pedro, en propósitos nobilísimos de transacción y, comprendiendo que la Ley más que de partido era nacional y que se puede comparar con la Constitución del Estado, porque afecta a grandes intereses, nos pusieron en el camino de la solución fácil que obtuvimos a pesar de la complejidad de los asuntos que se trataron en el seno de la Comisión.*

Contrasta el sentido de superley que llegaron a conquistar las Leyes de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública a las que los autores del *Anuario de Derecho y Económica de la Hacienda Pública* correspondiente al año 1962, catalogaron como el *monumento más reputado del moderno Derecho público español* ⁸ con la situación actual de la Ley fundamental de la Hacienda del Estado: la Ley General Presupuestaria.

Nuestros constitucionalistas de 1978, olvidando o ignorando cuanto se acaba de referir, no incluyeron a la Ley Fundamental de la Hacienda del Estado entre las leyes orgánicas que prevé la Constitución.

⁸ AGOSTA ESPAÑA, Rafael; FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, Francisco, y otros: obra citada en reseña bibliográfica, pág. 13.

Y como consecuencia, dado su carácter de ley ordinaria, se encuentra a merced de las leyes que aprueban los Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio, a través de las cuales se introducen frecuentes modificaciones en su articulado; olvidando el sabio consejo del Senador señor Sánchez Toca, al que acabamos de referirnos: *que en las leyes fundamentales es muy difícil introducir modificaciones sin alterar todo el equilibrio, toda la unidad que deben tener.*

CAPÍTULO V

EN LA DICTADURA DEL GENERAL PRIMO DE RIVERA

Realizar un detallado examen del gasto después de haberse verificado es comparable a cerrar la puerta de la cuadra después de haberse escapado el caballo (Ur-sula K. HICKS)¹.

LA DICTADURA

El pronunciamiento y el Directorio militar

El 13 de septiembre de 1923, el General Primo de Rivera, a la sazón capitán general de cataluña, declaraba el estado de guerra en Barcelona y reclamaba del rey plenos poderes.

Alfonso XIII, que se encontraba veraneando en San Sebastián, llega a Madrid el día 14 y no sigue las indicaciones del Gobierno, que estaba presidido por el liberal García Prieto, que le pide la inmediata destitución de Primo de Rivera. García Prieto dimite y el rey llama a Primo de Rivera para encargarle de formar gobierno.

Primo de Rivera deja Barcelona, entre los aplausos de los simpatizantes de la Lliga y del Somatén, y llega a Madrid el día 15; pero no formó un Gobierno, sino un Directorio Militar presidido por él y compuesto por un general de brigada por cada región militar y un contraalmirante para dar representación en el Gobierno a la Marina. Desde el punto de vista del escalafón, este contraalmirante, el Marqués de

¹ En *Hacienda Pública*. Obra incluida en reseña bibliográfica, pág. 64.

Magaz, era más antiguo que los demás directores, salvo el dictador, con lo cual el General Primo de Rivera se ponía hábilmente al abrigo de toda rivalidad profesional. También decidió que mientras el Directorio colectivamente poseería iguales poderes que el Consejo de Ministros, no habría más ministro que el presidente, pues los demás directores no serían jefes de ministerios, sino ponentes de los asuntos que viniesen a encomendárseles, mientras la gestión corriente de los ministerios quedaba a cargo de los subsecretarios, casi todos de carácter técnico y no político. Así, en el Real Decreto de 15 de septiembre, el presidente del Directorio era definido como **ministro único**, y en el Real Decreto de 2 de diciembre se disponía que ninguno de los demás miembros del Directorio podía despachar directamente con el monarca.

Aunque tanto el rey como Primo de Rivera mantuvieron la ficción de que sólo se había suspendido la Constitución, que no se había suprimido, lo cierto es que, como afirma Pierre C. Malerbe, había sido violada y que después del 13 de septiembre de 1923 no volvería a estar vigente. Cuando el 13 de noviembre del mismo año el presidente del Senado, Conde de Romanones, y el del Congreso, don Melquiades Álvarez, visitaron al rey para recordarle que, con arreglo al artículo 32 de la Constitución, es obligación del rey en persona convocar las Cortes del reino a los tres meses de su disolución, artículo que había sido siempre respetado desde 1876, el Rey los recibió de pie, despidiéndolos en cinco minutos. El dictador destituyó inmediatamente a ambos presidentes, anunciando que dedicaría los edificios parlamentarios a algún cometido útil. Como destaca Salvador de Madariaga, ganó el dictador, pero perdió el rey.

En la opinión pública, a la expectativa inicial sucedió una aprobación crítica o entusiasta, según los sectores. Apoyaban al dictador el Ejército, la Iglesia, la alta burguesía y las clases medias, mientras los socialistas y la UGT se colocan en una situación neutral, y reaccionaron en contra la CNT, que optó por la clausura de sus sindicatos y la suspensión de su órgano *Solidaridad Obrera*. Los gritos de condena pronunciados en los primeros días fueron mínimos. *El Heraldo de Madrid* decía: «Tiene el rey muy escasas prerrogativas. Una de ellas es la negación de confianza a sus ministros y la elección de consejeros de la Corona. De esa prerrogativa le despoja una sublevación que ha triunfado... cuando se deja el cetro para tomar la pluma para escribir un dictado, a impulso de la violencia que triunfa, se deja de hecho de ser Rey.» Y Angel Osorio y Gallardo en, *El Liberal*: «Lo que se implanta en estos momentos en España es una dictadura militarista, que no lograrán disimular los hombres civiles que se presten a encubrir la con sus levitas.» Otros, que más tarde pasarían a la oposición, firmaron

una letra en blanco al poder militar; así, *El Sol*, que llegó a escribir: «Apoyamos leal y resueltamente esta situación.» Incluso el mismo Ortega y Gasset escribía en *El Sol* de 27 de noviembre de 1923: «Si el movimiento militar ha querido identificarse con la opinión pública y ser plenamente popular, justo es decir que lo ha conseguido por entero.»

Entre los propósitos iniciales de la Dictadura destacaban los siguientes:

- Mantener el orden público.
- Resolución de la cuestión regionalista.
- Terminación con la guerra de Marruecos.

El primero de los objetivos se conseguiría a base de medidas drásticas. Se decreta el estado de Guerra en todas las provincias; gobernadores militares sustituyen a los gobernadores civiles destituidos; se disuelven los Ayuntamientos, que se sustituyen por Juntas gestoras e intervención de la autoridad militar; se amplía a todo el territorio nacional la organización del Somatén, de origen catalán. Por otra parte, los conflictos sociales directamente derivados de la crisis o de la inflación de precios iban apaciguándose, ya que los precios de las subsistencias bajan, el precio del pan se reduce en otoño del año 1923 casi a la mitad del invierno anterior. A la reactivación industrial se une la buena cosecha de 1923.

El propósito primitivo de resolver la cuestión regionalista, y más concretamente la catalana, terminaría en un rotundo fracaso. La luna de miel entre el Dictador y la burguesía catalana duró escasas semanas. El Directorio arremetió muy pronto contra Cataluña: destituyó a Puig y Calafalch de Presidente de la Mancomunidad, y nombró para sustituirle al monárquico Alfonso Sala; prohibió la bandera y la lengua catalana en las Corporaciones oficiales y terminó con la disolución de la Mancomunidad en mayo de 1924. El viaje del Rey a Cataluña aquel mismo mes tuvo resultados contraproducentes; hasta el abad mitrado de Montserrat se negó a recibir a los regios visitantes.

En cambio, el éxito más brillante de esta época se obtendría en el difícil campo de Marruecos y se debió al propio dictador. Primo de Rivera se nombró a sí mismo Alto Comisario en Marruecos y, en contradicción con los deseos del Ejército de Africa, llevó a la práctica sus prudentes planes y dirigió hábilmente la retirada de Xauen a Tetuán, movimiento que iba a tener consecuencias trascendentales. En el verano de 1925, Abd-el-Qrim, sin duda crecido ante la retirada española, atacó a la zona francesa, poniendo en peligro la seguridad de Tazza y Fez. Este éxito rifeño consiguió lo que años enteros de diplomacia española no había logrado obtener de Francia. La invasión de la zona

francesa por Abd-el-Qrim produjo la cooperación entre las dos *hermanas latinas* y como consecuencia de esta colaboración, en el curso de la cual obtuvo España el éxito brillante de Alhucemas, fue derrotado Abd-el-Qrim, que se rindió a los franceses, lo que permitió al dictador proseguir con una enérgica política de ocupación de la zona española. Y aunque las cábilas más combativas del Rif prosiguieron una lucha difícil y desigual en la parte montañosa hasta 1927, el triunfo de Alhucemas había sentenciado la contienda.

El Gabinete de hombres civiles

Sobre esta nueva etapa de la Dictadura acaba de escribir Come-llas: «La mayoría de los comentaristas opinan que Primo de Rivera de-bió retirarse en diciembre de 1925, recién terminada la campaña de Africa, y rodeado de inmensa popularidad. Sin embargo, decidió quedarse, nombrando ahora un gabinete de hombres civiles. No es posible conocer la causa de esta decisión. En ella pudo pesar la ambición de poder, y quizás más la gloria del triunfo y el considerarse el "cirujano de hierro" que España necesitaba. También pudo influir la idea de que si las cosas habían marchado a pedir de boca con un directorio militar, mucho más eficaz podía resultar un gobierno de técnicos. Pero también pudo ser determinante el convencimiento de Primo de Rivera de que su verdadera obra estaba por hacer. Había caído en la cuenta de que volver a "lo de antes" hubiera sido tornar a los viejos problemas. La realidad seguiría siendo una realidad transitoria, pero lo que la sucedería tenía que ser distinto de lo que la había precedido. El mecánico se dio cuenta, un poco tarde, de que lo que había que hacer no era reparar la maquinaria, sino fabricar una maquinaria nueva. Y esto requería su tiempo»².

En consecuencia, lo primero que hizo a su regreso triunfal de Africa fue licenciar al Directorio y sustituirlo, en 2 de diciembre de 1925, por un Gobierno de hombres civiles.

Comenzó esta segunda etapa con el lema de «menos política y más administración». Y los resultados fueron unos éxitos indiscutibles en el ámbito de la política económica, más concretamente en la política de obras, y un fracaso total, una frustración en la política general, en la política con mayúscula. Primo de Rivera no supo articular políticamente la adhesión que le acompañó en los días del golpe de Estado, ni el crédito que le otorgó el éxito de Alhucemas. Sus dos proyectos

² En *Historia breve de España contemporánea*, incluida en reseña bibliográfica, pág. 242

de carácter político —la Unión Patriótica y la Asamblea Nacional Consultiva— constituyeron sendos fracasos.

La Unión Patriótica, especie de Movimiento Nacional alentada y tutelada desde el Poder, sin líderes capaces y sin elecciones a la vista, terminó por no interesar a casi nadie y acabó por convertirse en un conglomerado carente de ilusión y objetivos y totalmente desprestigiada, hasta el extremo de que el General Gonzalo Queipo de Llano, en un tono despectivo, llegaría a traducir sus siglas —UP— por urinario público.

El segundo fracaso institucional fue el de la Asamblea Nacional Consultiva. La víspera del cuarto aniversario del golpe de Estado, la *Gaceta* publicaba un Real Decreto instituyendo la Asamblea Nacional Consultiva, compuesta por representantes municipales, provinciales, de las organizaciones de la Unión Patriótica, del Estado, miembros por derecho propio y las llamadas «representaciones de la cultura, la producción, el trabajo, el comercio y demás actividades de la vida nacional». Su naturaleza, según palabras de su presidente, el señor Yanguas Messía, designado por el Gobierno, era «fiscalizadora y consultiva de la labor de gobierno y preparatoria de proyectos fundamentales, que habrán de ser, en su día, objeto de examen y de resolución de un órgano legislativo que tenga por raíz el sufragio».

La creación de la Asamblea Nacional produjo una reacción como no había producido hasta entonces ninguna otra disposición de la Dictadura. Reacción que no venía sólo de los medios obreros e intelectuales, sino incluso de políticos que contaban en los medios de la oligarquía. En esta oposición se distinguieron Indalecio Prieto y, sobre todo, José Sánchez Guerra, presidente del partido conservador, que se expatrió para dedicarse a actividades conspiradoras. El partido socialista, tras ardua discusión, se negó a participar en los trabajos de la Asamblea.

Esta Asamblea Nacional Consultiva elaboró en año y medio un anteproyecto de Constitución, con Cortes semicorporativas y Consejo del Reino, y un Código Penal que sólo tuvo unos meses de vigencia. Fracasó, en definitiva, porque el Dictador no estaba dispuesto, a pesar de su anuncio en contrario, a cederle ni un ápice de poder real.

Economía y Hacienda

Resuelto el problema de la guerra de Marruecos, la Dictadura centró el mayor impulso de su acción positiva en la política económica. Durante aquellos años España posee por primera vez una política económica en sentido pleno; se podrá discutir sobre ella, pero es preciso

admitir que existió y que condicionó realmente el futuro del país.

No fueron ajenas al éxito económico de la Dictadura las favorables condiciones económicas de aquella década feliz y que se quebrarían en 1929. Ahora bien, el hecho de que un Gobierno sepa aprovechar una coyuntura internacional favorable no debe ser motivo de desdén, sino de elogio. Mucho más favorable fue la inmensa posibilidad económica que la Primera Guerra Mundial brindó a la economía española y los gobiernos de aquellos años no supieron aprovechar.

Desde el punto de vista organizativo la política económica de la Dictadura descansa en el sistema corporativo —que estructuró principalmente el ministro Eduardo Aunós—. Sistema que, a imitación del entonces vigente en Italia, pretendía una armonización de los distintos sectores productivos, a la vez que un procedimiento de arbitraje social entre capital y trabajo. Como Órgano superior se creó el Consejo de Economía Nacional, integrado por funcionarios del Estado, técnicos, representantes de las empresas y trabajadores, que, entre otros cometidos, tenía el de coordinar la estrategia general de la producción.

Cada sector concreto de la industria y los servicios estaba a su vez coordinado por un Consejo Superior u organismo similar: Consejo Superior de Ferrocarriles, Consejo Superior de Aeronáutica, Patronato Nacional de Turismo, etcétera.

En el sector social, el sistema corporativo preveía la constitución de Comités paritarios, formados por un número igual de representantes de la empresa y de trabajadores, presididos por un árbitro nombrado por el Estado. Sistema de organización que logró el éxito singular —señala Salvador de Madariaga— de haber merecido la aprobación cordial del partido socialista y de la UGT sin incurrir en la desaprobación de la clase patronal.

La política económica se centró muy especialmente en el campo de las infraestructuras; la dictadura fue una gran impulsora de las obras públicas. Tres fueron las instituciones creadas a iniciativa del Ministro de Fomento, el Conde de Guadalhorce, para esta finalidad: el Consejo de la Energía, las Confederaciones Hidrográficas, y el Circuito Nacional de Firms Especiales. La producción de energía eléctrica, en su mayoría de origen hidráulico, pasó de 1.040 millones de Kw/h en 1923 a 2.433 millones de Kw/h en 1930. Las Confederaciones Hidrográficas concebidas por el ingeniero Manuel Lorenzo Pardo, sucesor regeneracionista y técnico de Joaquín Costa, pretendía convertir cada cuenca hidrográfica en una gran unidad económica, para el aprovechamiento energético y los regadíos de una agricultura intensiva y forrajera; dotadas de un régimen autónomo, participarían en su gestión los intereses estatales, locales y privados. Y al Circuito Nacional de Firms

Especiales se le encomendó la reconstrucción y conservación de siete mil kilómetros de carreteras principales, con tal éxito que las guías de la época consideraban a las carreteras españolas de los últimos años de la década como la mejor red de Europa.

Extraordinarios fueron, asimismo, los incrementos experimentados por las producciones industriales. Así, la producción de cemento pasa de 860.000 toneladas en 1923 a 1.820.000 en 1929; la de acero supera en 1929, por primera vez, el millón de toneladas -1.021.000 Tm-, frente a las 459.000 toneladas de 1923, y la de carbón se incrementó en más del 150 por 100.

Estas transformaciones en la infraestructura y en la estructura productiva del país quedarían reflejadas en el cambio experimentado en la distribución por sectores de la población activa y en el incremento de la Renta Nacional.

Población activa

	1920	1930
Sector agrario	57	45
Sector industrial	22	27
Sector servicios	21	28 ³

Y la Renta Nacional alcanzaría en 1930 la cota más alta de nuestra historia hasta aquel año, cima que para superarla tendría que pasar un cuarto de siglo.

En el ámbito de la Hacienda Pública, el ministro del ramo, del 3 de diciembre de 1925 al 30 de enero de 1930, don José Calvo Sotelo, centraba sus proyectos, según dejó constancia escrita en su obra *Mis servicios al Estado*⁴, en los proyectos siguientes:

- *Creación del Impuesto sobre Rentas y Ganancias.*—*Proyecto* que no llegó a prosperar, por parecer demasiado atrevido a los representantes de la oligarquía de las «clases poseedoras».

- *Consolidación de la Deuda Pública.*—*Consolidación* cuyos resultados no han merecido un juicio favorable. Al comparar los resultados de las conversiones más importantes de la Deuda Pública española, J. A. Torrente denuncia: «Las conversiones menos unificadoras son las de Calvo Sotelo. Su criterio parece totalmente opuesto al sistema unificador, puesto que este período 1923 a 1929 se caracteriza por una floración multiforme de Deudas.» Basta pensar en las emisiones de

³ José Luis COMELLAS, obra citada en reseña bibliográfica, pág. 246.

⁴ Citada en reseña bibliográfica.

Deuda ferroviaria, Juntas de obras y Comisiones administrativas de puertos, cédulas del Banco de Crédito Local, etc., para ratificar esa crítica. Incluso al proceder a la conversión de la Deuda, incurrió Calvo Sotelo en el defecto de la diversificación de los títulos⁵.

• *Creación del Monopolio de Petróleos.*—La creación de este Monopolio, por Real Decreto-Ley de 28 de junio de 1928, concediendo su explotación a una empresa mixta, la Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos, S. A., CAMPSA, constituye, sin duda, el gran éxito de Calvo Sotelo, ya que con ello conseguía transformar un monopolio de hecho en uno de derecho; en un monopolio del Estado, por el Estado y para el Estado; en definitiva, para el Fisco y para el consumo. Creación contra la que reaccionaron violentamente la Shell y la Standard Oil, hasta el extremo que no faltan quienes han relacionado —entre ellos el propio Calvo Sotelo— la crisis que sufrió posteriormente la peseta a la venganza del magnate de la Shell, Sir Deterding, el rey del petróleo.

Como hechos de aquellos años hay que consignar, asimismo, la creación de dos bancos oficiales especializados: el Exterior de España y el de Crédito Local; así como la concesión del servicio de teléfonos en régimen de monopolio a la International Telephon and Telegraph Corporation, de los Estados Unidos, que con dicha finalidad constituyó la Compañía Telefónica Nacional de España.

Ahora bien, el hecho más controvertido de la obra de Calvo Sotelo al frente del Ministerio de Hacienda es, sin duda, el establecimiento de un Presupuesto extraordinario, a financiar con la emisión de Deuda Pública, y con cargo al cual satisfacer las obligaciones que se derivasen del ambicioso programa de obras públicas proyectado por Gualdhorce, como ministro de Fomento, y otros gastos de inversión de los demás ministerios. Por Real Decreto-Ley de 9 de julio de 1926, se aprobaba un «Presupuesto extraordinario», con vigencia hasta el 31 de diciembre de 1936, y por un importe total, distribuido por anualidades, de 3.538.747.550 pesetas. Los créditos tenían carácter permanente para toda la década, con lo que se transgredían dos de los principios presupuestarios clásicos, que estaban incorporados a nuestro ordenamiento por la Ley de Administración y Contabilidad entonces vigente, la de 1 de julio de 1911: el de unidad y el de especialidad temporal.

Una prueba de que el procedimiento no se consideraba ortodoxo la constituye el hecho de que por Real Decreto-Ley de 19 de noviembre de 1929, cuando aún seguía de ministro Calvo Sotelo, se ordenó

⁵ En la obra de Gabriel SOLÉ VILLALONGA, *La Deuda pública española y el mercado de capitales*, citada en reseña bibliográfica, págs. 55 y 56.

la integración en los presupuestos ordinarios, a partir de 1930, de las anualidades pendientes del presupuesto extraordinario y de los remanentes de créditos no utilizados ⁶.

La Deuda pública en circulación pasaría de 12.235,09 millones de pesetas en 1925 a 18.843,9 al final de 1929, con un incremento del 54 por 100 en cuatro años ⁷. Incremento que sería una de las causas de la crisis de la peseta a la que nos referimos en el epígrafe siguiente y que pronosticó Cambó en la polémica que sostuvo con Calvo Sotelo en relación con la implantación del Presupuesto extraordinario, en la que, entre otras, hacía las afirmaciones siguientes: «Nada es más peligroso que una convicción sincera equivocada en quien dispone de un poder dictatorial»; «Sólo la Hacienda francesa se asentó sobre base sólida cuando desapareció la pluralidad de presupuesto y se fue, como Dios y la técnica mandan, a un solo presupuesto» ⁸.

Con todas sus limitaciones y a pesar de su fracaso final, la política económica de la Dictadura constituyó un éxito histórico indiscutible; así lo reconocen los historiadores y comentaristas del período; por todos, Tuñón de Lara, quien ha escrito: «Durante aquellos años asistió España a un comienzo de capitalismo de Estado en favor de las grandes empresas y a una más acentuada política de protección industrial. No obstante, hubo una política económica, y sería ligereza caracterizar aquel período por las madrugadas del Jefe del Gobierno en *Villa Rosa* por los arrebatos pasionales en favor de una guapa hembra o en contra de un colega. Todo esto, que a algunos parecerá inadmisibile y a otros ameno, es simplemente anecdótico. En cambio no lo es la creación, en 1924, del Consejo Nacional de Economía; la fundación del Monopolio de petróleos...» ⁹.

La caída de la Dictadura

Si la política económica constituyó un éxito, la política general de la Dictadura fue una frustración continuada, debido a causas diversas, entre las que pueden destacarse:

- La incapacidad para articular un nuevo régimen constitucional.

⁶ En las Cuentas del Estado español del período 1924-1935, citadas en la reseña bibliográfica, se incluyen diversos resúmenes de las operaciones realizadas durante el período de vigencia del referido «Presupuesto extraordinario» con cargo a los créditos habilitados al efecto.

⁷ Datos que tomamos de las Cuentas del Estado español del período 1924-1935.

⁸ Citas que tomamos de la obra de SOLÉ VILLALONGA, a la que se refiere la llamada (5), pág. 55.

⁹ En *La España del siglo XX*, incluida en reseña bibliográfica, pág. 175.

- El incumplimiento por el Dictador de su promesa de marcharse en un plazo breve. Plazo que él mismo fijó en tres meses.
- Las que Ricardo de la Cierva denomina «agresiones institucionales» del Dictador.
- El hecho que, con su agudeza habitual, señala Salvador de Madariaga: «La dictadura hacía pagar con exceso al país el progreso material en una moneda máspreciada que la riqueza: su libertad, justicia y dignidad.»
- Los virajes imprevistos y las agresiones institucionales del Dictador, «*hombre sin dotes de estadista, pero de innegable sinceridad, que hacía la política como la hubiera pensado en el casino de su Jerez natal*¹⁰».

Su primer enfrentamiento se produce con el Ejército, y de un modo más concreto con la aristocrática arma de Artillería. Lo que da lugar al hecho insólito de que en un régimen de raíz militar se produzcan dos pronunciamientos para derrocarlo: el que tiene lugar el 24 de junio de 1926, denominado «La Sanjuanada», por producirse el día de San Juan, y el que, dirigido por Sánchez Guerra, estallaba los últimos días de enero de 1929. Aunque estos pronunciamientos fracasaron, contribuyeron, sin duda, a precipitar el final de la Dictadura.

En 1924 el Dictador descendió a una agresión institucional múltiple con motivo de su intervención en el *affaire de la Caoba*, bella bailaora a la que quiso librar de una acusación por tráfico de drogas; al oponerse el juez fue destituido, así como el Presidente del Tribunal Supremo. Protestaron Unamuno y el diputado Rodrigo Soriano, y fueron desterrados a Fuerteventura. El suceso colocó a la intelectualidad española —plena de figuras brillantes— en situación de guerra abierta a la Dictadura. Por otra parte, la independencia del Poder judicial, amenazada desde el *affaire* a que acabamos de referirnos, queda quebrantada con sendos Decretos de 1926 y 1928, que fijan las normas para permitir al Ejecutivo militar manejar con más desahogo a la Magistratura. Medidas que provocaron una honda hostilidad en los Colegios de Abogados y en la Academia de Jurisprudencia, que se constituyen en bastiones de oposición al régimen.

Mayor aún si cabe, es la oposición frontal que ofrece la Universidad —estudiantes y profesores—. De la virulencia que llegó a alcanzar esta lucha da idea la carta que, desde su exilio en Hendaya, dirigía Unamuno a los estudiantes, fechada el domingo de Pasión de 1929: «¿Que hacemos política? Es nuestro deber, juventud estudiosa. Nuestra política es hacer justicia, moralidad, verdad. La injusticia, la inmoralidad, la inventiva son política tiránica.»

¹⁰ TUNON DE LARA, en *La España del siglo XX*, incluida en reseña bibliográfica, pág. 175.

Y a las estudiantes les decía: «¡Y una bendición a esas honradas estudiantes que han hecho que el infrahumano macho, el repugnante garañón jubilado, haya dicho que abjura de lo que clamaba —mentecato—, su feminismo, y no era sino la rijosa babosería del camello ante su hembra! ¡Benditas seáis, hijas de España, hijas mías, futuras madres de españoles libres, benditas seáis!»

Le respondieron, en nombre de los estudiantes, María Zambrano, López-Rey y Díaz Fernández: «Hacemos política, maestro, sentimos llegada nuestra jugosidad moza, por el baboseante cretinismo de este ganso, atávicamente cóceador, que grazna sobre la frente de esta España, que de ti aprendimos ser más nuestra hija que nuestra madre.»

La situación vendría a complicarse con la crisis de la peseta, que iba a emborronar a última hora la página más blanca de la Dictadura, la de su política económica. La peseta, que había alcanzado las mejores cotizaciones de su historia —llegó a cotizarse a 5,85 pesetas el dólar y 23 pesetas la libra esterlina—, sufrió una baja precipitada a partir de 1928, baja que no consiguió detener Calvo Sotelo mediante el Comité Interventor de Cambios, que dedicó un fondo de 500 millones de pesetas oro a esta finalidad; al fin admitió la devaluación y la peseta pasó a 33 pesetas la libra, llegándose a pedir en los mercados internacionales hasta 60 pesetas por una libra. Calvo Sotelo presentó su dimisión, que le fue admitida el 20 de enero de 1930, cuando se derrumbaba la Dictadura. Atribuyó Calvo Sotelo ese derrumbamiento de la peseta a la conspiración planeada por Sir Deterding, el magnate de la Shell, como venganza por la creación del Monopolio de Petróleos. Ahora bien, reconociendo que pudo influir, concurrieron, sin duda, otras causas:

- El *crack* de la Bolsa de Nueva York, el «martes negro» del mes de octubre de 1929, que dio lugar a que los capitalistas extranjeros se apresurasen a retirar los fondos que tenían invertidos en España.
- Los déficits presupuestarios financiados con emisiones de Deuda pública.
- La evasión de capitales por la oligarquía del país.

El acto final estuvo a cargo del Dictador. En nota del día 26 de enero, dada a la publicidad, pedía a los Capitanes Generales una respuesta a esta pregunta: ¿Cuenta la Dictadura con el apoyo de las Fuerzas Armadas? El resultado de tan absurdo prebiscito le fue adverso. El día 28 de enero le llama el rey y acuerdan la dimisión y, por tanto, el final de la Dictadura; que había durado seis años, cuatro meses y trece días.

La mayoría de los autores están de acuerdo en que existe una estrecha relación entre la caída de la Dictadura y la de la Monarquía. La Dictadura mató lo poco que quedaba del régimen de la Restauración y no acertó a crear un régimen nuevo dentro del marco de la Monarquía, con lo que hizo inevitable la República.

Con el fin de volver poco a poco a la normalidad constitucional, el rey nombró presidente del Consejo de Ministros al Jefe de su Casa Militar, el general Berenguer —según Madariaga, el general más civil e inteligente del Ejército español—. Sin embargo, no supo o no pudo encauzar la situación y no contó con la colaboración de los políticos.

Vendría a complicar la situación la depresión económica que se iba acentuando y que condujo a que el ministro de Hacienda, don Manuel Argüelles, tomara la decisión —inadmisible hoy para una situación similar— de restringir el gasto público y paralizar los planes de obras públicas emprendidas por la Dictadura, con lo que se generalizó el paro.

El 17 de agosto de 1930, los grupos antimonárquicos firmaron el denominado Pacto de San Sebastián, para implantar la República. Entre los firmantes figuraban: Alcalá-Zamora y Miguel Maura, por los moderados; Lerroux y Martínez Barrio, por los radicales; Azaña, Casares Quiroga, Alvaro de Albornoz y Marcelino Domingo, como jefes de los partidos más jóvenes; Carrasco Formiguera, por los catalanistas republicanos, e Indalecio Prieto y Fernández de los Ríos, por los socialistas.

El 12 de diciembre se produjo la sublevación de Jaca, que proclamó la República, y que fracasó. Los dos jefes de la sublevación, capitanes Galán y García Hernández, fueron fusilados. La República tenía sus mártires.

En febrero de 1931, Berenguer anunció la celebración de unas elecciones generales. Anuncio que tuvo una respuesta indiferente por parte de los partidos dinásticos —conservadores y liberales—, mientras los demás partidos —reformistas, radicales, catalanistas, socialistas, etc.— anunciaron su abstención. Ante esta situación, Berenguer dimitió pocos días después.

Después del fracaso de los intentos del rey para formar un gobierno de coalición nacional, acudiendo sucesivamente con esta finalidad a Sánchez Guerra, Melquíades Álvarez y Santiago Alba, intentos que no tuvieron éxito; nombró jefe de gobierno al almirante Aznar, hombre sin la menor experiencia política, que constituyó, a base de los dos partidos históricos, el que sería el último gobierno de la Monarquía.

Convocadas elecciones municipales, a las que los republicanos presentaron como un referéndum sobre la Monarquía, éstas se celebraron el 12 de abril y los republicanos triunfaron ampliamente en las grandes ciudades, donde no cabía pensar en las manipulaciones caciquiles, y se consideraron vencedores. Aunque de unas elecciones administrativas no puede derivarse, en principio, un cambio de régimen, lo cierto es que los monárquicos se sintieron acobardados; el mismo Aznar reconoció el triunfo moral de la República, que el día 14 era proclamada en Eibar, Barcelona y San Sebastián. Por la tarde el Gobierno provisional entra en el Ministerio de la Gobernación. El rey abandonaba Madrid a las ocho y cuarto de la tarde, con dirección a Cartagena, para embarcar rumbo del exilio.

ADMINISTRACIÓN Y CONTABILIDAD DE LA HACIENDA PÚBLICA

El Tribunal Supremo de la Hacienda Pública

Creación.—La Dictadura fue revolucionaria a la hora de reorganizar los órganos encargados del control de la actividad financiera del Estado. Rompió con el modelo que, establecido por las Cortes de Cádiz, en 1812, había permanecido, en esencia, vigente durante más de un siglo y que se fundamentaba en la coexistencia de dos órganos de control: el Tribunal de Cuentas, sucesor a partir de 1870 de la Contaduría Mayor de Cuentas creada por la Constitución de 1812 y la Intervención General de la Administración del Estado, que a partir de la indicada fecha de 1812, había tenido como antecesoras a las Contadurías Generales de Valores y de Distribución, la Contaduría General del Reino y la Dirección General de Contabilidad.

La verdad es que la polémica sobre si debían coexistir dos órganos de control, con funciones que algunos comentaristas y políticos consideraban análogas, venía de antiguo. Fábregas del Pilar la resumía así:

«La comparación de las funciones asignadas a la Intervención General del Estado y al Tribunal de Cuentas, ha conducido a afirmar, por ser hecha superficialmente, que procede suprimir uno de estos dos Organismos o, por más exacto decir, que conviene fundirlos en uno sólo, porque sus cometidos se reputan idénticos, o por lo menos coincidentes en muchos puntos, y según las preferencias u orientaciones de los opinantes, se ha afirmado unas veces que procede suprimir el Tribunal de Cuentas, y otras, la Intervención General. La primera de estas opiniones, o sea la favorable a la supresión del Tribunal de Cuentas, fue propugnada por la Asamblea general de contribuyentes, celebrada en Madrid el año 1890 y acogida por don Germán Gamazo en

el proyecto de Ley de Presupuestos para el ejercicio 1893-94 presentado a las Cortes, y la segunda triunfó en el Real Decreto de 19 de junio de 1924, por el que fue aprobado el Estatuto del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública, dictado en 21 del mismo mes, que desgajó del Ministerio de Hacienda un Centro tan imprescindible para su actuación como lo es la Intervención General. Las dos iniciativas fracasaron a pesar de haber tenido buenos patrocinadores: la de suprimir el Tribunal de Cuentas, en don Marcelo Martínez de Alcubilla, fundador del Diccionario de la Administración española que todos nosotros manejamos, y la de suprimir a la Intervención General (que fructificó tardíamente el año 1924), el que fue profesor de algunos (ya no muchos de nosotros), don José Piernas y Hurtado»¹¹

El hecho es que la Dictadura afrontó y resolvió en frío y con una rapidez sorprendente la polémica que estaba planteada en el sentido de crear, por Real Decreto, de 19 de junio de 1924, un órgano de control único: el Tribunal Supremo de la Hacienda Pública.

La solución era más radical que la propugnada por don Germán Gamazo en 1893, en la que no se atribuían a un mismo órgano —la Intervención General de la Administración del Estado— las funciones fiscalizadoras y las de carácter jurisdiccional; estas últimas se encomendaban a un Tribunal administrativo.

Son muchos los comentaristas que opinan que la creación del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública estuvo influida por la admiración que Primo de Rivera sentía por Mussolini y por su modelo político. Lo que explicaría, al menos en parte, la urgencia con la que se realizó la reforma, a los pocos meses del viaje de los reyes a Roma acompañados por el dictador, en noviembre de 1923; en la etapa del Directorio militar, cuando el dictador estaba absorbido por los problemas del orden público y sobre todo por los de la guerra de Africa —el Decreto por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Tribunal está firmado por el contraalmirante Magaz, ya que Primo de Rivera se encontraba dirigiendo personalmente las operaciones del Ejército de Marruecos—, y años antes de que el Gabinete de hombres civiles abordara las amplias reformas a las que nos hemos referido en los epígrafes anteriores.

Es cierto, como señala García de la Mora, «que el control preventivo de legitimidad de la Corte de las Cuentas no fue introducido por Mussolini, sino que fue una constante histórica desde 1862, fecha de la institución de dicho Tribunal, coexistiendo con el control previo in-

¹¹ En *El control de la actividad financiera del Estado según el Derecho español*, citada en reseña bibliográfica, págs. 37 y 38.

terno desde que en 1869 se creara la Contaduría General del Estado...»¹².

Pero este hecho no impide que el sistema vigente a la sazón en Italia inspirara la reforma de Primo de Rivera, sin pararse a analizar su origen y con independencia de que la imitación fue incorrecta; ya que mientras en Italia coexistían el Tribunal de Cuentas y la Contaduría General del Estado, ambas instituciones con facultades regladas de fiscalización previa, en España se suprimía la Intervención General de la Administración del Estado. El Consejo Interventor de las Cuentas del Estado, que se creaba dentro de la estructura del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública, tenía todos los rasgos precisos para asimilarle a las Corporaciones que caracterizaban al experimento italiano.

Las razones en las que se fundamentaba la reforma y los fines que con la misma se perseguían se reflejaban en la exposición de motivos del Decreto de 19 de junio de 1924, en la que se decía:

«SEÑOR: En todos los tiempos y países la instauración y acondicionamiento del organismo destinado al ejercicio de una austera fiscalización de las Haciendas públicas ha sido preocupación tenaz de toda organización política.

Tal preocupación se funda tanto en la imprescindible necesidad de la existencia de dicha función como en su eficacia. Toda organización política de una sociedad viene obligada, por conveniencia de su propia naturaleza, a disponer de recursos de carácter material para el cumplimiento de sus fines, y simultáneamente a su adquisición y distribución, aparece la necesidad de fiscalizar y criticar su administración como garantía de su acierto y de su legitimidad. De ahí se infiere que la fiscalización de las haciendas públicas es consustancial con ellas, hasta el extremo de que tan imposible es que una hacienda social subsista sin tal garantía, como que lo haga una colectividad política sin una hacienda propia.

Demostrada la necesidad de que exista la función, viene, correlativamente, la de hacerlo con respecto a la institución que la realice.

Reside en las Cortes, con el Rey, la facultad de dictar normas a la actividad financiera del Poder ejecutivo, y como lógica consecuencia de esa manifestación de soberanía, la de apreciar el uso que de sus mandatos se hace por dicho Poder. Pero la actividad de éste es constante, ininterrumpida, en armónica concordancia con la vida del Estado, mientras que la actuación de las Cortes es intermitente, periódica, concordante con el carácter de sus egregias facultades, surgiendo de estas

¹² En «El Derecho presupuestario contable como ordenamiento del control de la Hacienda Pública», citado en reseña bibliográfica, pág. 60.

diferentes actividades la necesidad de que exista un nexo entre ambas que realice la función crítica con la misma continuidad que se desarrolla la función ejecutiva. Este nexo es el órgano fiscalizador.

Pero como sólo al Poder legislativo le es dado ejercer dicha función, por serle privativa, y ésta recae sobre otro Poder, el ejecutivo, cualquier organismo que la practique forzoso es considerarle como un delegado de aquél, y exonerarle con prestigios, facultades y consideraciones que, al enaltecerlo, le haga digno de su representación, que la importancia de la función da la categoría del órgano que la realiza.

En nuestra Patria, cierto es que existía ya, como país organizado, el ejercicio de la función fiscalizadora; pero tan dividida en varios organismos, tan incompleta en su condicionamiento, con tan raquítico campo de acción que, triste, pero leal, es declararlo, la escasez de su rendimiento llegó hasta autorizar la duda sobre su utilidad.

Estas consideraciones, actuando de honrados y poderosos estímulos, movieron al Directorio militar a estudiar el problema y abordar, sin estridencias, pero con energía, su resolución.

Para conseguirlo comenzó analizando la extensión de las funciones hasta hoy ejercidas con carácter fiscalizador, y pronto apreció que la fiscalización previa, tan interesante para evitar el daño irreparable por la decisión gubernamental, o advertir a tiempo el error, estaba apenas esbozada.

En orden a la trascendente función social que la fiscalización financiera representa, estimó que a la colectividad contribuyente, que es tanto como decir a todo ciudadano, se le debía dar la satisfacción de un derecho a cambio de los deberes que se le exigen, no obstante su intervención parlamentaria, quebrantando el hermetismo administrativo al dar franca y amplia hospitalidad a la crítica ciudadana en la labor económica del Poder Ejecutivo.

Respecto a las condiciones del fiscalizador, pudo observar la dependencia inmediata que del fiscalizado tenía, situación que, restando imparcialidad al juicio y libertad a su emisión, esterilizaba el propósito, cuando no le convertía en disimulador discreto.

En cuanto a su remuneración, fácil le fue colegir la desproporción que existía entre lo elevado de la función encomendada y la parquedad con que se retribuía, circunstancia que restaba al organismo poder de atracción suficiente sobre los funcionarios de sólida competencia y sereno juicio que su elevado ministerio demandaba. Pero atento siempre a sus principios de rigor en castigar los gastos, soluciona el problema felizmente, atendiendo a la necesidad sin gravar más el presupuesto, antes al contrario, aliviándolo.

Finalmente, este Directorio Militar apreció también que la responsabilidad del Fiscal era tan indeterminada, tan poco concreta y diluída, que hacía abortar el estímulo del deber ante la impunidad del ejercicio del cargo.

Conocidas las deficiencias, quedaba la cuestión reducida a la concentración, ampliación y depuración de las funciones fiscalizadoras y a designar el órgano que había de realizarlas, bien utilizando alguno de los existentes, bien creando uno nuevo. El Directorio militar ha optado, como medio más eficaz para el logro de sus propósitos, por la creación de un organismo en armonía con la tendencia universal de las mejores organizaciones y la supresión de todos los existentes.

Funda esta determinación en el aprecio de que el Tribunal de Cuentas del Reino, a pesar de su rancia estirpe, carece de independencia; la Intervención General de la Administración del Estado, de libertad, y la Intervención Civil de Guerra y Marina y del Protectorado de España en Marruecos es una dualidad de funciones.

Tales argumentos son los que mueven al Directorio militar a crear un Instituto fiscalizador único, elevado, amplio, independiente, de acreditada competencia y responsable, que realice con sólidas garantías de acierto, ecuanimidad, diligencia y eficacia, los fines esenciales de la institución fiscalizadora; salvaguardia de las haciendas públicas, fiador para el contribuyente de la legitimidad del empleo de sus esfuerzos y heraldo del grado de probidad y acierto de los gestores de los intereses públicos.»

Estatuto.—En el mismo Decreto por el que se creaba el Tribunal Supremo de la Hacienda Pública se aprobaba su Estatuto, que constaba de 36 artículos, agrupados en 6 capítulos y 12 disposiciones complementarias y transitorias, y a él se unía la plantilla del Tribunal.

Su estructura por capítulos era la siguiente:

Capítulo I: Del carácter del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública.

Capítulo II: De las atribuciones del Tribunal.

Capítulo III: Del Consejo Interventor de las Cuentas del Estado.

Capítulo IV: Del examen y juicio de las cuentas, de los alcances y desfalcos y de la cancelación de finanzas.

Capítulo V: De la organización del personal.

Capítulo VI: De las atribuciones.

Con el objeto de simplificar la exposición del contenido del referido Estatuto vamos a circunscribirnos a la parte del mismo referente a las funciones que hasta la fecha de su promulgación estaban atribuidas a la Intervención General de la Administración del Estado y a las

novedades que presentaba en relación con la naturaleza, competencias, organización y personal del Tribunal.

1. Carácter del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública

Se instituye para la realización de los fines que a continuación se expresan, el organismo superior fiscal de la Nación en el orden económico con la denominación de Tribunal Supremo de la Hacienda Pública (art. 1).

Su jurisdicción es especial y privativa (art. 2).

Este Tribunal corresponde a la categoría de los Supremos y contra sus ejecutorias no se dará recurso alguno, salvo las facultades de las Cortes para los efectos del artículo 79 de la Ley de Administración y Contabilidad vigente (art. 3).

Este artículo se refería a las facultades de las Cortes en relación con la aprobación de las Cuentas Generales del Estado.

2. Competencias del Tribunal

A) Este Tribunal es la Autoridad a quien compete:

a) La fiscalización previa de los actos de la Administración en materia financiera.

b) La fiscalización consuntiva de las cuentas del Estado y de la Provincia y de la Beneficiencia del Estado.

c) El asesoramiento a las Cortes de la Nación en materia financiera (art. 2).

B) En orden a la fiscalización previa, compete al Tribunal Supremo de la Hacienda Pública:

1.º La fiscalización de los actos de reconocimiento y liquidación de derechos de todas clases que lleven a cabo los agentes de la Administración pública; la intervención de los ingresos y pagos que realicen o ejecuten las Cajas del Tesoro, así como también la previa fiscalización, mediante informe, de todo acto administrativo antes de que dicten resolución los Departamentos ministeriales o autoridades competentes.

2.º La intervención de los actos o acuerdos por virtud de los cuales se liquiden o reconozcan derechos u obligaciones del Estado y la plena intervención de los establecimientos fabriles del mismo.

3.º La comprobación de las existencias de personal, ganado, metálico, artículos, efectos, pertrechos y material de guerra, tanto en el

Ejército como en la Marina, y cualquier otro centro en que se utilice maquinaria, material y ganado o se custodien fondos pertenecientes al Estado.

4.º El examen y censura de toda cuenta o justificante de pagos hechos en concepto de «a justificar» antes de surtir sus efectos en contabilidad.

5.º Formular por sí o por medio de sus delegados, las observaciones que estime oportunas sobre todo acto administrativo en materia de gastos que no se ajuste a la Ley, y caso de insistir en su decisión la autoridad que lo tomara, dar documentada cuenta del hecho a las Cortes. Como medida precautoria se añade que cuando la observación haya sido formulada por un delegado del Tribunal, antes de proceder a dar cuenta a las Cortes, el Tribunal habrá de estimar la existencia de la infracción de ley denunciada.

6.º Representar al Estado, mediante la presencia de un Delegado del Tribunal, en todo acto de recepción de obras, efectos o armamentos, siendo causa de nulidad del acto la falta de citación al Tribunal o a su delegación competente, mediante invitación en forma.

7.º Emitir su juicio, inmediatamente antes de que sean ejecutivas, sobre las resoluciones ministeriales que afecten a modificación o exención de tributos votados por las Cortes o al establecimiento de otros nuevos.

8.º Elevar memorias ordinarias o extraordinarias a las Cortes sobre los asuntos que conozca.

9.º Emitir su juicio antes del acuerdo del Departamento de Hacienda, en todo expediente en que se solicite una transferencia, un suplemento de crédito o un crédito extraordinario.

10. Evacuar cuantas consultas e informes se le confíen en materia financiera por las Cortes, incluso informar en las Secciones de las mismas.

11. Todas las demás funciones fiscalizadoras e interventoras que las leyes y disposiciones confiaban a los organismos suprimidos (Intervención General, Tribunal de Cuentas e Intervención Civil de Guerra y Marina) (art. 4).

C) En relación a la fiscalización consuntiva de las Haciendas públicas es de la competencia del Tribunal Supremo:

1.º Requerir la presentación de todas las cuentas que deban someterse a su calificación en la forma y época prevista.

2.º Revisar el examen de las cuentas que hubiere hecho la Dirección General de Administración y el Ministerio de Instrucción Pública, la Dirección General de Tesorería y Contabilidad y la Sección que en el Ministerio de la Gobernación tenga a su cargo la Contabilidad provincial.

3.º Conocer de los expedientes de responsabilidad por alcances o malversaciones de fondos públicos descubiertos fuera del examen de las cuentas.

4.º Declarar la absolución de responsabilidad y cancelación de sus obligaciones en favor de los que tengan fianzas prestadas para el manejo de caudales pertenecientes al Estado, a los fondos provinciales y a los de las Instituciones benéficas.

5.º Conocer de los recursos de apelación que interpusieren los Depositarios de Ayuntamientos y Administradores de fondos de Beneficiencia que resulten alcanzados en sus cuentas respectivas.

6.º Examinar y comprobar las cuentas generales del Estado que redacte la Dirección General de Tesorería y Contabilidad.

7.º Exigir de todas las dependencias del Estado, sin distinción de ramos ni Ministerios, o de quien corresponda, cuantos informes, estados, documentos u otros comprobantes considere útiles o conducentes a los fines de su institución, ya se trate del examen de cuentas o de la instrucción de los expedientes por alcances, desfalcos o liberación de fianzas.

8.º Librar y pasar al Gobierno certificado del resultado que ofreciera el examen y comprobación de las cuentas generales del Estado.

9.º Redactar y presentar a las Cortes una Memoria relativa a la Cuenta General de cada Presupuesto, haciendo las observaciones y proponiendo las reformas a que dieren lugar los abusos advertidos en la recaudación y distribución de los fondos públicos.

10. Pasar al Gobierno en la misma fecha en que sea entregada a las Cortes, copia de la Memoria expresada en el caso anterior, para que los Ministros responsables puedan presentar a ellas las contestaciones de descargo que juzgasen convenientes.

11. Examinar los expedientes de contratos de todas clases que le pase el Gobierno, y dar cuenta a las Cortes cuando a su juicio se haya cometido en ellos faltas, abusos o ilegalidades.

12. Dar cuenta a las Cortes de todo acto ilegal que los ordenadores y delegados-interventores del Tribunal pongan en su conocimiento (art. 6).

D) En el ejercicio de su jurisdicción especial y privativa le corresponde:

1.º Ejercer jurisdicción en los asuntos anteriormente enumerados, con derogación de todo fuero, sobre los que por su empleo o por comisión temporal y especial administren, recauden o custodien efectos, caudales o pertenencias del Estado; a los Ordenadores, Delegados-Interventores y Pagadores, y a los herederos y causahabientes de todos ellos.

En los casos de responsabilidad por abusos, infracciones o faltas, ningún empleado o comisionado podrá excusarse por obediencia de-

bida si no acreditara inmediatamente al Tribunal, que hizo observar por escrito a su jefe o superior inmediato la legalidad del acto, y que éste repitió, sin embargo, orden escrita para su ejecución. Cuando ocurran estos requisitos el Tribunal exigirá la responsabilidad a los jefes que hubieran dado la orden (art. 9).

2.º Instruir los expedientes sobre cobranzas de alcances y descubiertos, independientemente de los de naturaleza gubernativa que procedan (art. 11).

3.º Remitir el tanto de culpa a los Tribunales competentes en los casos de falsificación o malversación, o cualquier otro delito que pueda cometerse por los empleados en el manejo de fondos públicos, y aparezcan indicios de los mismos en las cuentas o expedientes de alcances, y no constase que se había pasado dicho tanto de culpa por los delegados del Tribunal (art. 10).

La clasificación y enumeración de las funciones que se atribuían al Tribunal Supremo de la Hacienda Pública que se acaba de transcribir, no resulta afortunada. Es una amalgama desordenada de las funciones interventoras que habían venido desempeñando la Intervención General de la Administración del Estado y la Intervención Civil de Guerra y Marina y del Protectorado de España en Marruecos con las fiscalizadoras y jurisdiccionales propias del Tribunal de Cuentas.

Así se engloban bajo la rúbrica de «fiscalización previa» las competencias siguientes:

a) Las que tienen esta consideración: La fiscalización previa de reconocimiento y liquidación de derechos y de todo acto administrativo antes de que se dicte resolución (apartado 1.º). La intervención de los actos o acuerdos en virtud de los cuales se reconozcan derechos u obligaciones del Estado (apartado 2.º). Formular las observaciones que estime oportunas sobre todo acto administrativo en materia de gastos que no se ajuste a la ley (apartado 5.º). Emitir su juicio, inmediatamente antes de que sean ejecutivas, sobre las resoluciones ministeriales que afecten a modificación o exención de tributos votados por las Cortes afecten a modificación o exención de tributos votados o al establecimiento de otros nuevos (apartado 7.º).

b) La intervención formal o material de ingresos y pagos: la intervención de los ingresos y pagos que realicen o ejecuten las Cajas del Tesoro (apartado 1.º).

c) La intervención documental de la inversión (apartado 4.º).

d) La comprobación de existencias (apartado 3.º).

e) La comprobación de la inversión (apartado 6.º).

f) Las de información y asesoramiento a las Cortes a que se refiere el apartado c) del artículo 2 del Estatuto (apartados 8.º y 10.º)

g) Las de carácter informativo en relación con las modificaciones de los créditos presupuestarios (apartado 9.º).

Tampoco puede considerarse muy afortunada la clasificación que hace de las funciones fiscalizadoras y jurisdiccionales que heredaba del Tribunal de Cuentas.

3. Organización y personal

El Tribunal se organizaba del modo siguiente:

- Sección de Cuentas.
- Sección de Intervención.

A su vez, la Sección de Intervención comprendía:

- Servicios Centrales.
- Delegaciones.

Otra novedad la constituía la creación del Consejo Interventor de las Cuentas del Estado.

En relación con las Delegaciones en el artículo 5 del Estatuto se disponía: «El Tribunal Supremo de la Hacienda Pública tendrá un Delegado, designado a su propuesta y de la especialidad que el servicio exija, entre los funcionarios de la categoría de Jefes pertenecientes a los Cuerpos dependientes del Ministerio de Hacienda y a los de Intervención del Ejército y de la Armada, en todos los Centros y dependencias de la Administración civil y militar, donde se liquiden ingresos y se reconozcan o hagan efectivas obligaciones del Estado, los cuales Delegados asumirán la plenitud de los derechos y deberes que por las Leyes y Reglamentos se hallen reconocidos a los funcionarios facultados para ejercer funciones interventoras y fiscalizadoras en dichos Centros y dependencias.»

Y en lo referente a la organización de su personal, en el capítulo V del Estatuto, entre otros extremos, se disponía:

- El Tribunal se compondrá:

I. Para sus funciones ejecutivas:

a) Un Presidente, Interventor General de la Administración Económica del Estado.

Un Magistrado de Cuentas de primera clase, Secretario general y Jefe de Personal.

Un Magistrado de Cuentas de primera clase, Censor.

Magistrados de Cuentas, de primera, segunda y tercera clase.

Jueces de Cuentas de primera segunda y tercera clase.

Un Archivero-Bibliotecario.

b) De los Delegados-Interventores para el ejercicio de la fiscalización de todos los Centros y dependencias ministeriales donde se li-

quiden o reconozcan derechos y obligaciones del Estado. Estos Delegados serán designados por el Presidente, a propuesta del Tribunal, entre los funcionarios especializados en cada ramo.

c) De un Cuerpo auxiliar formado por Oficiales de primera, segunda y tercera clase.

II. Para sus funciones asesoras a las Cortes, además del Cuerpo especial citado en el párrafo anterior, el Tribunal se compondría de una representación de la masa ciudadana contribuyente, formada por dos Delegados y un Suplente, para casos de vacante, nombrados por elección general entre los individuos que los componen por cada una de las agrupaciones de Corporaciones oficiales siguientes: Cámaras de Comercio, de la Industria, Agrícolas, de la Propiedad, Asociaciones de profesiones liberales y Asociaciones obreras (art. 18).

- Nombramientos y selección de personal del Cuerpo especial técnico:

El nombramiento del Presidente del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública se hará libremente por los Presidentes de los Cuerpos colegisladores entre los Magistrados de primera clase de dicho Tribunal.

Caso de discrepancia irreductible, recaerá el nombramiento en el Magistrado de primera clase más antiguo (art. 19).

El Secretario General, el Censor y los Magistrados de Cuentas de tercera clase serán igualmente nombrados por los Presidentes de las Cámaras, por concurso de mérito y a propuesta razonada del Tribunal, a la cual se acompañarán las hojas de servicios y relaciones de méritos de todos los concursantes para justificar no sólo los que reúnen, sino también que posean las condiciones indispensables de ser: Magistrados de primera clase, para los dos primeros cargos, y Juez de Cuentas de primera clase para los siguientes y contar diez años de servicio al Estado, computándose únicamente a este efecto los prestados en sus Cuerpos de procedencia y como tales Jueces. A Magistrados de Cuentas de primera y segunda clase se ascenderá por rigurosa antigüedad entre los de la categoría inmediata anterior (art. 20).

Los Jueces de Cuentas de la última clase serán nombrados a propuesta del Tribunal, por Real Decreto de la Presidencia del Gobierno, previo concurso, por turno entre los Cuerpos de Oficiales del Consejo del Estado, Abogados del Estado, Pericial de Contabilidad del Estado, de Intervención del Ejército, de Intervención de la Armada, General de Administración de la Hacienda Pública y de Oficiales auxiliares de dicho Tribunal.

Las condiciones que han de reunir sus individuos para tomar parte en el concurso son: tener la categoría de Jefe de Negociado, para los

civiles, y Jefe u Oficial primero, para los militares y marinos, y poseer más de dos años de servicios al Estado, contados en igual forma que la preceptuada en el artículo anterior al tratar de los Magistrados de tercera. Los procedentes del Cuerpo administrativo de la Hacienda Pública y del de Oficiales auxiliares del Tribunal habrán de tener, además, el diploma de aptitud al que se refiere el último párrafo de este artículo.

A fin de que todos los Cuerpos antes dichos tengan en el Tribunal una representación ponderada, cuando el funcionario que produzca la vacante procediese de alguno de ellos se le dará a ese Cuerpo, y, en caso contrario, el concurso se convocará por rigurosa rotación de turno, siguiendo el orden en que han sido antes enumerados. Cuando un concurso se declare desierto se correrá el turno al Cuerpo que figure a continuación.

Anualmente, el Tribunal celebrará, en la época que determine el Reglamento, ejercicios de oposición para diplomar la aptitud a ingreso en el Tribunal del personal masculino del Cuerpo General de la Administración de la Hacienda Pública y del de Oficiales auxiliares de aquél.

A Juez de Cuentas de primera y segunda clase se ascenderá por rigurosa antigüedad entre los de la categoría inmediata inferior (art. 21).

- Categoría y retribuciones:

La categoría y haberes del personal del Cuerpo técnico se quiparán: los del Presidente del Tribunal, a los del Presidente del Tribunal Supremo; los de Magistrados de primera, segunda y tercera clase, a los de Presidentes de Audiencia Territorial, Magistrados de ella y Magistrados de Audiencia Provincial, y los Jueces de primera, segunda y tercera clase, a los de Jueces de término, ascenso y entrada, respectivamente (art. 23).

- Incompatibilidades y responsabilidades:

El Presidente y los Magistrados de Cuentas no pueden ser parientes, ni afines entre sí, hasta el cuarto grado, inclusive, ni de los que fueren Presidentes de las Cámaras en la época de su nombramiento. Tampoco pueden estar directa o indirectamente interesados o empleados en Empresas, Sociedades, establecimientos que contraten con el Gobierno o que produzcan alguna clase de cuenta con el Estado (art. 25).

Los funcionarios del Tribunal no podrán deliberar en asuntos que les concierna personalmente ni en los que se hallen interesados sus parientes o afines hasta el cuarto grado inclusive (art. 26).

Los cargos de Presidente, Magistrado y Jueces de Cuentas serán incompatibles con otro empleo oficial y con el desempeño de cargos electivos de las Cámaras, Diputaciones provinciales y Ayuntamientos (art. 27).

Las responsabilidades del Presidente del Tribunal por actos realizados en el ejercicio de sus funciones privativas serán depuradas y declaradas por los Presidentes de las Cámaras que le nombran; las de los Magistrados de Cuentas, por la Junta de Gobierno, y la de los Jueces de Cuentas, en Sala compuesta de cinco Magistrados con el Presidente. En todo caso, la depuración y declaración de responsabilidad será mediante expediente, con audiencia del interesado (art. 28).

- Disposiciones complementarias y transitorias:

El personal actual de Contadores, Oficiales y Auxiliares del Tribunal de Cuentas del Reino pasará a depender del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública.

Los Contadores ocuparán las plazas de Magistrados y Jueces de Cuentas; el último del escalafón ocupará la última plaza de Juez de Cuentas de tercera, y en orden ascendente se cubrirán las demás. Las vacantes de Magistrados que resulten sin cubrir se proveerán en la forma que se determina en la octava disposición transitoria. Como excepción del artículo 20, mientras subsista personal de los actuales Contadores y Oficiales del Tribunal de Cuentas, se reservará a los Contadores de primera la primera plaza de cada tres que vaquen de Magistrado de tercera, y a los Oficiales la primera también, de cada tres que vaquen de Juez de tercera, proveyéndose ambas por rigurosa antigüedad (disposición complementaria y transitoria tercera).

El personal del Centro directivo denominado Intervención General de la Administración de la Hacienda Pública se fundirá en los servicios peculiares del Ministerio de Hacienda, y el de la Oficina central de la Intervención Civil de Guerra y Marina y Protectorado de España en Marruecos se reintegrará a sus escalafones y Ministerios.

Del que ejerza funciones fiscales en el primer Organismo y de todo el personal del segundo, se afectará al Tribunal Supremo de la Hacienda el que sea necesario para cubrir la plantilla que se marque a su sección interventora (Disposición complementaria y transitoria cuarta).

Todo el personal que a la publicación de esta disposición ejerza funciones fiscales o interventoras en centros y organismos distintos a la Oficina Central de la Intervención Civil de Guerra y Marina y Protectorado de España en Marruecos y al Centro directivo, Intervención General de la Administración de la Hacienda Pública, pasará a depender, en orden a sus funciones, como Delegados del Tribunal Supremo

de la Hacienda Pública, conservando sus escalafones propios y preeminencias peculiares.

- Plantilla del Tribunal:

- Sección de Cuentas.

Personal técnico:

Un Presidente, Interventor General.

Un Magistrado de Cuentas de primera clase, Secretario general.

Un Magistrado de Cuentas de primera clase, Censor.

Dos Magistrados de Cuentas de primera clase, ocho de segunda clase y doce de tercera clase.

Catorce Jueces de Cuentas de primera clase, dieciséis de segunda clase y dieciocho de tercera clase.

Cuerpo Auxiliar: Veintitrés Oficiales de Administración de primera clase, veintinueve de segunda clase y treinta y dos de tercera clase.

- Sección de Intervención.

Central.

Personal del Cuerpo Pericia' de Contabilidad del Estado: Un Jefe de Administración de primera clase, otro de segunda y otro de tercera.

Personal del Cuerpo auxiliar de Contabilidad: Un oficial de primera clase, otro de segunda y otro de tercera.

Personal del Cuerpo General de Hacienda: Un Jefe de Administración de primera clase, otro de segunda y otro de tercera.

Un Jefe de Negociado de primera clase, otro de segunda y otro de tercera. Dos Oficiales de primera clase, cuatro de segunda, cuatro de tercera y seis Auxiliares de primera clase.

- Delegaciones.

Los funcionarios de los Cuerpos de Intervención Militar, de Administración de la Armada y del general de la Hacienda Pública, o cualquiera otro que tenga a su cargo funciones fiscales o interventoras en los diferentes ramos de la Administración central y provincial.

Nos hemos extendido en la parte que el estatuto dedicaba a la organización del personal a su servicio, transcribiendo incluso la plantilla que como anexo se adjuntaba al mismo, por considerar que pone de manifiesto algunos hechos que es preciso resaltar:

En primer lugar, la distinta atención que el Estatuto dedicaba a la regulación del personal dedicado a ejercer las funciones de carácter jurisdiccional y al que dentro del proceso de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado iba a realizar las interventoras y fiscalizadoras que se atribuían al flamante Tribunal Supremo de la Hacienda Pública. Mientras que para el ejercicio de las funciones jurisdiccio-

nales se creaba un Cuerpo especial técnico, a integrar por funcionarios seleccionados previo concurso entre los pertenecientes a Cuerpos de elite de la Administración, dotándole de un Estatuto propio y asimilando a sus componentes, en cuanto a categorías y retribuciones, con los miembros de la Carrera Judicial; en relación con los que iban a desempeñar los cargos de Interventores-Delegados del Presidente del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública, Interventor General de la Administración económica del Estado, el Estatuto se limitaba a disponer que serían designados entre funcionarios de la especialidad que el servicio exija y de la categoría de Jefes pertenecientes a los Cuerpos dependientes del Ministerio de Hacienda y a los de Intervención del Ejército y de la Armada, sin ninguna modificación en su Estatuto funcionaria) y en su régimen retributivo. Lo lógico hubiera sido que —si-guiendo la pauta marcada por el Proyecto de Ley presentado a las Cortes en 1909 por el Ministro de Hacienda don Augusto González-Besada—, se hubiera creado por el Estatuto un Cuerpo especial de Intervención del Estado, equiparado al que se creaba para el ejercicio de las funciones jurisdiccionales, colocando a estas funciones y a las interventoras en un plano de igualdad.

En segundo lugar, refleja imprecisiones y lagunas a la hora de designar a Centros de la Administración, Cuerpos de funcionarios y a los funcionarios a los que se asignan las funciones interventoras, lo que pone de manifiesto, por una parte, la urgencia con que se redactó y, por otra, que en su elaboración no debió participar personal técnico en la materia.

Así, por ejemplo:

A la Intervención General de la Administración del Estado se la designa simultáneamente con esta denominación, que era la suya propia, y con la de «Intervención General de la Administración de la Hacienda Pública».

Al Cuerpo Pericial de Contabilidad del Estado, que figura incluido tanto entre los Cuerpos cuyos funcionarios pueden concursar para ingresar en el Cuerpo especial técnico del Tribunal como en las plantillas de la Sección Central de Intervención, se le omite al fijar en las mismas el personal de las Intervenciones-Delegadas.

Unas veces se refiere al Cuerpo de Intervención de la Armada (art. 21) y otras al Cuerpo de Administración de la Armada (plantillas). Cuando el Cuerpo de Intervención de la Armada no se crearía hasta 1931 y como Cuerpo de carácter civil.

4. Consejo Interventor de las Cuentas del Estado

En la época de la preparación de la Memoria referente a la Cuenta General del Estado de cada presupuesto se reunirá el Consejo Interventor de las Cuentas del Estado, que estará formado:

- a) Por el Presidente del Tribunal y Magistrados de Cuentas.
- b) Por los representantes de las colectividades de contribuyentes a que se refiere el artículo 18 —más arriba transcrito—, que hayan presentado un mes antes sus credenciales en la Secretaría General del Tribunal.

Este Consejo será presidido, con amplias facultades, por el Presidente del Tribunal (art. 12).

En la primera sesión de cada ejercicio, y después de declarar constituido el Consejo en vista de la legitimidad de credenciales, se dará lectura a las observaciones hechas por el Tribunal en uso de sus atribuciones, tanto referentes a la gestión del Gobierno como a las modificaciones o reformas que en la Administración financiera haya hecho el mismo.

Por procedimiento oral se darán explicaciones o se harán aclaraciones para la más perfecta inteligencia del Consejo y se contestará por el Tribunal a las observaciones que hagan los representantes de los contribuyentes, quedando en la Secretaría General a su disposición, durante el plazo de diez días, el proyecto de Memoria y la Cuenta general a que ésta se refiera con sus justificantes (art. 13).

Transcurrido el plazo de estudio, se celebrará la sesión o sesiones sin días intermedios que sean necesarias, aunque sin exceder de seis, para que se discutan y aprueben o rechacen, por votación nominal, las rectificaciones, reformas, ampliación, inclusión o exclusión de observaciones, tanto de las que figuren en el Proyecto de Memoria presentado por el Tribunal como de las que formulen por escrito los representantes de los contribuyentes.

Caso de que alguno de los componentes del Consejo, y con el asenso de éste, lo estimase oportuno, se acompañará a la Memoria su voto particular autorizado con su firma. En todo caso los votos particulares constarán en las actas (art. 14).

Fuera de este período de actividad obligada, el Consejo Interventor de las Cuentas del Estado sólo se reunirá, cuando así lo acordaren las Cortes, para resolver sus consultas (art. 15).

Un dato que tomamos del *Boletín Oficial del Estado* revela que este Consejo Interventor de las Cuentas del Estado, creado y regulado con gran precisión y detalle por el Estatuto que se comenta y al que los

penegiristas del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública han destacado como una de las innovaciones más sobresalientes de la reforma de la Dictadura, en relación con el control de la actividad financiera del Estado, no debió pasar de un órgano colegiado de carácter decorativo. Por Ley 138, de 1964, de 16 de diciembre, se aprobaron las Cuentas Generales del Estado correspondientes a los años 1920 a 1935, ambos inclusive.

Por otra parte, y por razones obvias, tampoco pudieron celebrarse las sesiones extraordinarias acordadas por las Cortes, previstas en el artículo 15 del Estatuto.

5. Supresión de órganos

El presente Decreto entrará en vigor el 1 de julio del corriente año (Disposición complementaria y transitoria primera).

A partir de la fecha citada en la disposición anterior quedarán suprimidos el Tribunal de Cuentas del Reino, la Intervención General de la Administración del Estado y la Intervención civil de Guerra y Marina y del Protectorado de España en Marruecos (Disposición complementaria y transitoria segunda).

Reglamento orgánico.—Para dar cumplimiento a lo preceptuado por la disposición complementaria y transitoria décima del Estatuto, en la que se disponía: «El Gobierno procederá con toda la brevedad posible a la formación y publicación del Reglamento orgánico del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública.

La pauta general de dicho Reglamento será: simplificación de trámites, brevedad en los plazos, especificación de sanciones, unidad de servicios y eficacia en la función»; por Real Decreto de 3 de marzo de 1925 se aprobaba dicho Reglamento.

Se trata de un Reglamento amplio, que constaba de 328 artículos, agrupados en 22 capítulos, con una disposición complementaria y trece disposiciones transitorias, y al que como apéndice se adjuntaba la Relación nominal de los Centros, dependencias, Cuerpos y establecimientos en donde habrá con carácter permanente Interventores-Delegados del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública y número de éstos en cada Organismo.

Los títulos de los capítulos ponen de manifiesto las distintas materias que se reglamentaban, por lo que a modo de resumen los transcribimos a continuación:

- I. De la Organización del Tribunal (arts. 1 al 15).
- II. De las funciones interventoras del Presidente del Tribunal (arts. 16 al 30).

- III. De las responsabilidades por deficiencias en la realización de derechos y por la ordenación de gastos y de pagos indebidos (arts. 31 al 38).
- IV. De las responsabilidades subsidiarias en los expedientes de cuentas y en los de alcance (arts. 39 al 42).
- V. Del examen, juicio y fallo de las cuentas (arts. 43 al 74).
- VI. De los expedientes de reintegro por alcance conocidos fuera del juicio de las cuentas (arts. 75 al 99).
- VII. De los expedientes de cancelación de fianzas (arts. 100 al 115).
- VIII. De los recursos contra las resoluciones dictadas en los expedientes de las cuentas, en los de reintegros y en los de cancelación de fianzas (arts. 116 al 148).
- IX. De la ejecución de las sentencias dictadas en los juicios de las cuentas y en los expedientes de reintegro (arts. 149 al 169).
- X. De los expedientes de modificación de los Presupuestos Generales del Estado (arts. 170 al 175).
- XI. De los expedientes de contratos de adquisición de fondos y de obras y servicios públicos (arts. 176 y 177).
- XII. Del examen y comprobación de las Cuentas Generales del Estado y del ejercicio de la función asesora del Consejo Interventor (arts. 178 al 183).
- XIII. De la reclamación, desglose, devolución, exhibición y co-tejo de documentos (arts. 184 y 185).
- XIV. Del Consejo Interventor de las Cuentas Generales del Estado (arts. 186 al 195).
- XV. De la organización del personal (arts. 196 al 234).
- XVI. De las condiciones necesarias para desempeñar los cargos del Tribunal, de los honores anejos a los mismos y de las sustituciones (arts. 235 al 249).
- XVII. Deberes y atribuciones de los funcionarios del Tribunal (arts. 250 al 270).
- XVIII. De las responsabilidades de los funcionarios del Tribunal (arts. 271 al 293).
- XIX. De los Tribunales de honor (arts. 294 al 305).
- XX. De los Delegados del Tribunal (arts. 306 al 315).
- XXI. De la responsabilidad de los funcionarios de la Administración activa en sus relaciones con el Tribunal y de los medios de hacerlas efectivas (arts. 316 al 321).
- XXII. Del fuero del Tribunal (arts. 322 al 328).

Como puede observarse, en el Reglamento se dedicada una atención preferente y una mayor extensión a regular las funciones de carácter jurisdiccional que el flamante Tribunal Supremo de la Hacienda

Pública heredaba del Tribunal de Cuentas. La normativa relacionada con las funciones interventoras, que la Ley de Administración y Contabilidad a la sazón vigente atribuía a la Intervención General de la Administración del Estado, se concretaban a los aspectos siguientes:

- El Presidente del Tribunal Supremo de la Hacienda como Interventor General de la Administración económica del Estado (capítulos I y II).
- La función interventora (capítulo II).
- La intervención previa de los expedientes de modificación de los Presupuestos Generales del Estado (capítulo X).
- El personal al servicio de la función interventora (capítulos II y XXI).
- Las responsabilidades (capítulos II y III).

Es de justicia resaltar que fue este Reglamento el que reguló por primera vez las distintas fases o modalidades de las funciones fiscalizadoras e interventoras. Normativa que, con las modificaciones y adiciones realizadas con posterioridad, aún sigue vigente.

Si bien, es preciso concretar que el referido Reglamento no estableció las funciones fiscalizadoras se limitó a reglamentar las que se contenían en las Leyes de Administración y Contabilidad de 1870 y 1911. Sobre este particular escribió Fábregas del Pilar: «Se dice con frecuencia que la atribución a la Intervención General de funciones fiscalizadoras se deriva de haberla adquirido en virtud de lo dispuesto por el Real Decreto-ley de 21 de febrero de 1930, las atribuidas al Presidente del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública y a sus Delegados por el Estatuto, de efímera vida, aprobado por Real Decreto-ley de 19 de junio de 1924. Este aserto no es exacto, porque el germen de las funciones fiscalizadoras atribuidas a la Intervención General se halla en el artículo 52 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 25 de junio de 1870, reproducido, casi literalmente, por el artículo 71 de la vigente Ley de 1 de julio de 1911, pues la primera de estas leyes, al referirse a las atribuciones de la que en aquella época se llamaba Dirección General de Contabilidad, y la segunda, al definir las que corresponden a la Intervención General, enunciaron entre ellas la fiscalización de todos los actos de la Administración Pública que produzcan (así dice la Ley) los ingresos y los pagos que han de ser intervenidos, es decir, la fiscalización de la liquidación de los derechos y de la contracción de las obligaciones de la Hacienda Pública»¹³.

¹³ En «El control de la actividad financiera del Estado según el Derecho español», citada en reseña bibliográfica, págs. 29 y 30.

Por otra parte, entendemos que no debe silenciarse la modalidad de «intervención previa de los expedientes de modificación de los Presupuestos Generales del Estado», que se establecía y regulaba por los artículos 170 a 175, ambos inclusive, del Reglamento. Se trata de una modalidad de fiscalización previa que nació y murió con el Tribunal Supremo de la Hacienda Pública, y que no se encuentra vinculada a la base de la ejecución del Presupuesto, que es competencia del Poder ejecutivo, sino a las modificaciones por éste de los créditos iniciales contenidos en las Leyes anuales de Presupuestos, en virtud de las autorizaciones concedidas por el Poder legislativo.

Entendemos que esta modalidad de la función interventora no puede equipararse a los informes que en la actualidad y en los supuestos previstos en la Ley General Presupuestaria, deben emitir los Interventores-Delegados en los expedientes de modificación de los créditos de los Presupuestos Generales del Estado.

Reorganización de la Administración de la Hacienda Pública

La creación del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública y supresión simultánea de la Intervención General de la Administración del Estado obligó a reorganizar los servicios centrales y provinciales de la Hacienda Pública, que se llevó a cabo por Real Decreto de 21 de junio de 1924 y en los términos que se detallan en el siguiente párrafo de su Preámbulo:

«Por las razones que luego se expondrán, se ha preferido, mejor que crear un nuevo centro directivo, encomendar dichas funciones a la actual Dirección General del Tesoro, que pasará a denominarse Dirección General de Tesorería y Contabilidad, y que, además de las funciones que hasta hoy le están encomendadas, tendrá la de formar los proyectos de leyes de presupuestos generales, examinar y ajustar las cuentas parciales que rindan las oficinas provinciales, y la formación de la cuenta general. Para la debida correspondencia de la organización provincial con las modificaciones introducidas en la Administración central mediante la creación del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública, los actuales servicios a cargo de las Intervenciones provinciales de Hacienda se desdoblan en dos grupos: el servicio de Contabilidad, que pasa a cargo de las actuales Tesorerías de Hacienda, que se llamarán en lo sucesivo Tesorerías-Contadurías, y el servicio propiamente interventor y fiscal, que será en lo sucesivo el único atribuido a las Intervenciones Provinciales de Hacienda, teniendo el jefe de las mismas el carácter de Delegado del Presidente de dicho Tribunal, Interventor General de la Administración del Estado.»

El restablecimiento de la Intervención General de la Administración del Estado y del Tribunal de Cuentas

Uno de los primeros actos del Gobierno presidido por el General Berenguer fue la promulgación del Real Decreto-ley de 4 de febrero de 1930, mediante el cual se suprimían el Tribunal Supremo de la Hacienda Pública y la Dirección General de Tesorería y Contabilidad, y se restablecían el Tribunal de Cuentas, la Intervención General de la Administración del Estado y la Dirección General del Tesoro, con las funciones que tenían atribuidas con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto de 19 de junio de 1924.

La vuelta a la situación anterior se justificaba en la exposición de motivos del referido Real Decreto-ley, de 4 de febrero de 1930, del modo siguiente:

«SEÑOR: La práctica de cerca de seis años de vigencia del Real Decreto-ley de 19 de junio de 1924, entre cuyos preceptos se comprenden los que refundieron los servicios del Tribunal de Cuentas del Reino con los de la Intervención General de la Administración del Estado, demuestra que el alto organismo denominado Tribunal Supremo de la Hacienda Pública, por la organización que se le dió, es ineficaz para el fin que al crearlo se persiguió.

La reunión en una sola persona, la del Presidente de ese Tribunal Supremo, de dos funciones tan opuestas como la de Fiscal e Interventor dentro de la Administración activa, y la de censor de los actos realizados por la misma Administración intervenida por él, y la carencia de medios adecuados para el ejercicio de la función atribuida a los Interventores-Delegados del propio Presidente en las dependencias del Ministerio de Hacienda, de las cuales se halla separada la Contabilidad, verdadera fiscalizadora de los actos administrativos, hace palmaria esa ineficacia.

Por otra parte, la autonomía concedida a sus Magistrados y Jueces en el examen y fallo de las cuentas parciales que rinden los encargados de la custodia y manejo de fondos y de la administración del haber del Estado, es contraria a la unidad de criterio indispensable en un Cuerpo que tiene a su cargo la más alta misión en materia jurídico-contable.

Estas consideraciones inducen al Gobierno de V.M. a restablecer el Tribunal de Cuentas y la Intervención General de la Administración del Estado, con independencia absoluta de sus funciones: atribuyendo al primero exclusivamente las que la Ley de su creación le otorgó para el examen y fallo de todas las cuentas con la organización del Reglamento de 9 de agosto de 1923, llevando a la Intervención General las que la Ley de Administración y Contabilidad, en sus capítulos VII y

VIII, les atribuyó, recogiendo necesariamente para ello de la Dirección General de Tesorería y Contabilidad las de carácter contable que siempre tuvo.

Fundado en tales consideraciones, el Presidente que suscribe, de acuerdo con el Consejo de Ministros, tiene la honra de someter a la aprobación de V. M. el siguiente proyecto de Decreto-ley.»

Por otro Real Decreto-ley de la misma fecha, 4 de febrero de 1930, se restablecían, con algunas excepciones en lo referente a los relativos a la contratación de obras y servicios, los preceptos de la Ley de Administración y Contabilidad que habían sido derogados por la Dictadura. Restablecimiento que se justificaba en la exposición de motivos del modo siguiente:

«A partir del 13 de septiembre de 1923, los Gobiernos de V. M., por el carácter dictatorial que los mismos tenían, estimaron indispensable para su actuación, tanto en materia de modificación o ampliación de los créditos legislativos, como en la contratación de los servicios públicos, suspender o ampliar algunos de los preceptos fundamentales de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1 de julio de 1911.

Norma de conducta del actual Gobierno es restablecer, con la premura que las circunstancias aconsejen, la vigencia de las leyes dictadas por las Cortes y sancionadas por V. M., y por ello, uno de sus primeros actos ha de ser necesariamente, por no existir razones para lo contrario, el restablecimiento íntegro de la citada Ley, base esencial de la administración y fiscalización de los gastos públicos.

Dos excepciones se imponen, sin embargo, en esa reintegración: una, la que a consecuencia de la subida de los precios de los materiales y mano de obra introdujo el Real Decreto de 27 de marzo de 1925 en los artículos 56, 57 y 58, de aquella Ley, y otra, lo establecido por el Real Decreto de 19 de noviembre de 1929, exceptuando de las previas consultas, conforme al artículo 67 de la misma Ley, la ejecución de obras comprendidas en el Presupuesto extraordinario, que han pasado a formar parte del Presupuesto ordinario.»

Y por Real Decreto de 30 de febrero de 1930, se suprimían las Cajas especiales creadas a partir de 1923. Supresión que se justificaba en su preámbulo en los términos siguientes:

«Consecuente el Gobierno con el criterio que inspiró el restablecimiento en todo su vigor de los preceptos de la Ley de Administración y Contabilidad, acordó en reciente Consejo de Ministros autorizar al de Hacienda para proponer a V. M. la supresión e incorporación al Tesoro Público de las Cajas especiales de los organismos crea-

dos en número considerable durante la época dictatorial dotadas con diversas clases de recursos, que les han sido especialmente atribuidos para la realización de las obras o servicios que les fueron confiados.»

Las tres disposiciones del Gobierno Berenguer del mes de febrero de 1930 a que se acaba de hacer mención ponen de manifiesto las contradicciones internas de la política de la Dictadura en relación con el control de la actividad financiera del Estado; mientras que, por una parte, crea el Tribunal Supremo de la Hacienda Pública, como órgano único de control, independiente, al menos en teoría, del Poder ejecutivo, y al que se atribuyen amplias facultades en todo lo relativo a la fiscalización previa y consuntiva de los actos de la Administración en materia financiera; por otra, se suaviza la normativa referente a la disciplina presupuestaria —suspendiendo con esta finalidad determinados artículos de la Ley de Administración y Contabilidad—, y con la creación de Cajas especiales se rompe con el principio de unidad de Caja. Y es bien sabido que con una legislación laxa, permisiva, el control de legalidad, por muy independiente que sea, pierde efectividad.

Finalmente, y con el fin de conservar la normativa referente a la regulación de la función interventora, establecida por el Reglamento de 1925, que suponía un gran avance en relación con la situación anterior, se promulgó el Decreto de 21 de febrero de 1930, que ha de considerarse vigente, y en el que se dispone:

«Artículo 1. Las atribuciones que, en orden a la función fiscal o interventora, asignó al Presidente del suprimido Tribunal Supremo de la Hacienda Pública el Estatuto de 19 de junio de 1924, serán ejercidas en lo sucesivo por el Interventor General de la Administración del Estado, en la forma establecida por el Reglamento de 3 de marzo de 1925.

Art. 2. Los funcionarios que, como Interventores Delegados del Presidente del citado Tribunal, y por designación del mismo, vienen desempeñando actualmente funciones fiscales en los Ministerios, Direcciones generales y organismos de distintas clases, continuarán en el ejercicio de las mismas, en concepto de Delegados del Interventor General de la Administración del Estado, con sujeción a las normas establecidas por el Reglamento de 3 de marzo de 1925, y a las disposiciones especiales dictadas para los organismos que administran fondos de carácter mixto. En lo sucesivo, las facultades de designación o propuesta de Delegados estarán atribuidas al Interventor general.

Art. 3. Los Ministros, incluso los del Ejército y Marina, Directores Generales y Jefes de organismos de toda clase deberán someter a la fiscalización previa del Interventor General de la Administración del Estado o a las de sus Delegados, según que la cuantía del asunto ex-

ceda o no de 50.000 pesetas, las propuestas que formulen las Secciones o Dependencias respectivas sobre reconocimiento o liquidación de obligaciones o gastos, con la sanción de ineficacia para todos aquellos acuerdos de gastos en que no se haya cumplido el trámite de intervención.»

Consideraciones

El modelo de organización del control de la actividad financiera del Estado que representó el Tribunal Supremo de la Hacienda Pública ha merecido la atención de nuestros comentarios. Sus juicios han sido diversos; unos favorables, otros críticos y otros moderados.

Entre los primeros, Albiñana García-Quintana, quien bajo el epígrafe «Un antecedente aleccionador», ha escrito:

«Nos referimos al Tribunal Supremo de la Hacienda Pública, creado por Real Decreto de 19 de junio de 1924, aunque constituya una excepción a nuestro propósito de prescindir del estudio de antecedentes históricos.

Este Tribunal se instituyó como "organismo superior fiscal de la Nación en el orden económico" (art. 1), y al mismo se atribuía: a) La fiscalización previa de los actos de la Administración en materia financiera; b) La fiscalización consuntiva de las cuentas del Estado y de la Provincia y Beneficencia privada, y c) El asesoramiento a las Cortes de la Nación en materia financiera (art. 2). Su jurisdicción era "especial y privativa". Tenía la categoría de los "supremos" y contra sus ejecutorias no se daba recurso alguno, "salvo las facultades de las Cortes" a los efectos del artículo 79 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública (art. 3).

La reforma consistió, fundamentalmente, en separar las funciones interventoras respecto de las contables, atribuyéndose estas últimas a los órganos de la Tesorería del Estado. La Intervención General de la Administración del Estado, desprovista de las funciones contables, como queda dicho, se refundió con el Tribunal de Cuentas del Reino, dando lugar a la creación del Tribunal Supremo de la Hacienda pública, que de este modo unificaba la función fiscalizadora de todas las Haciendas públicas. Todas las Intervenciones, centrales y territoriales, civiles y militares, pasaban a depender de este Tribunal Supremo y los respectivos funcionarios actuaban como delegados de su Presidente, al que se confirió la condición de "Interventor general de la Administración Económica del Estado" y, en su virtud, asumía "la más alta representación de la fiscalización financiera en las relaciones de este Organismo con las Cortes y con el Gobierno" (art. 30).

Se instituyó, también, un Consejo Interventor de las Cuentas del Estado formado por el Presidente del Tribunal a que nos venimos refiriendo, de los Magistrados de Cuentas y de representantes de las colectividades de contribuyentes. A dicho Consejo se daba cuenta de las observaciones del Tribunal referentes a la gestión del Gobierno y a las modificaciones o reformas de la Administración financiera, así como del Proyecto de Memoria y Cuenta General del Estado, con sus justificantes. Es de destacar la participación de una "representación de la masa ciudadana contribuyente, formada por dos delegados y un suplente, para casos de vacante, nombrados por elección general entre los individuos que las componen por cada una de las agrupaciones de Corporaciones oficiales siguientes: Cámaras de Comercio, de la Industria, Agrícola, de la Propiedad, Asociaciones de profesiones liberales y Asociaciones obreras" (art. 18.II). Así se pudo exponer en el Preámbulo de la disposición que extractamos que un aspecto de la reforma consistía en "dar franca y amplia hospitalidad a la crítica ciudadana en la labor económica del Poder Ejecutivo".

Por último, importa destacar las siguientes previsiones del Real Decreto de 19 de junio de 1924, en cuanto refrendan la jurisdiccionalidad y, por tanto, independencia de este Tribunal Supremo. En primer lugar, que el Presidente era nombrado "libremente por los Presidentes de los Cuerpos colegisladores entre los Magistrados de primera clase de dicho Tribunal" (art. 19). En segundo lugar, que la jurisdicción del Tribunal alcanzaba, "con derogación de todo fuero, a los que por su empleo o por Comisión temporal y especial administren, recauden o custodien efectos, caudales o pertenencias del Estado; a los ordenadores, delegados-interventores y pagadores, y a los herederos y causahabientes de todos ellos" (art. 9, primer párrafo). Y, en último término, que la "Memoria relativa a la Cuenta general de cada presupuesto, haciendo las observaciones y proponiendo las reformas a que dieran lugar los abusos advertidos en la recaudación y distribución de los fondos públicos", había de publicarse en el periódico oficial (*Gaceta de Madrid*) "del día siguiente a aquel" en que era presentada a las Cortes (art. 6.10).

Por Real Decreto-ley de 4 de febrero de 1930, se derogó el de 19 de junio de 1924. En su preámbulo se hacían manifestaciones tan peregrinas como la de considerar "funciones opuestas... la de fiscal e interventor dentro de la Administración activa" y la de considerar a la contabilidad como "verdadera fiscalizadora de los actos administrativos". Así se llegaba a declarar la "palmaria... ineficacia" de reunir en el Presidente del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública las fun-

ciones que le atribuyó la disposición del año 1924, antes anotada»¹⁴.

Entre los críticos puede citarse a Fábregas del Pilar, al que le tocó vivir muy de cerca todas las vicisitudes que se derivaron de la creación y posterior supresión del referido Tribunal Supremo, y quien nos dejó dicho:

«*LA AZAROSA VIDA DEL REGLAMENTO DE 3 DE MARZO DE 1925.*—Este Reglamento, dictado para la ejecución del Real Decreto-ley de 19 de junio de 1924, que creó el Tribunal Supremo de la Hacienda Pública para sustituir al Tribunal de Cuentas del Reino, está informado por el propósito de reunir en este Alto Cuerpo las funciones que, con expresión muy poco elegante, denominó de fiscalización preventiva y consuntiva de la actividad fiscal, atribuyéndole, en el primero de estos aspectos, las que desde el año 1850 ejerció la Dirección General de Contabilidad, y desde el año 1870 la Intervención General de la Administración del Estado. Las funciones de fiscalización del reconocimiento de los derechos y de las obligaciones de la Hacienda y de intervención de los ingresos y de los pagos habían de ser ejercidas por el Presidente del Tribunal y por sus Delegados, y las del juicio de cuentas, por las Salas del Tribunal, constituidas como tales Salas de justicia.

Este injerto de funciones fiscalizadoras en el Tribunal se hizo en realidad "en frío", porque para facilitarlo se empezó por matar al Organismo a que pertenecían las injertadas, que era la Intervención General, para sustituirlo por la Dirección General de Tesorería y Contabilidad, a la que se atribuyeron las que correspondían a la Dirección General del Tesoro y las que, en orden a la dirección de la contabilidad del Estado, correspondían a la suprimida Intervención General. Quedó así apartado el Ministerio de Hacienda de la función, imprescindible para él, y en la práctica imposible de desconectar de la Contabilidad, de controlar la ejecución del Presupuesto, en la que le sustituía el Presidente del flamante Tribunal Supremo de la Hacienda Pública y de sus Delegados desligados del Gobierno y dependientes de las Cortes. La construcción que de esta manera quedó levantada tenía unos cimientos muy débiles que estaban en enorme desproporción con la aparatosa grandiosidad de su fábrica, por lo que no pasó de la categoría de ficción sin trascendencia real expuesta, como le ocurrió a que bastara el menos soplo para dara con ella en tierra.

Ofrecía aquel Reglamento muchos puntos vulnerables, originados todos ellos por el vacío teoricismo de su concepción. Eran unos pequeños y otros suficientemente grandes para servir de brecha afanosa-

¹⁴ En «El Control de la Hacienda Pública en España», citada en reseña bibliográfica, págs. 221 a 223.

mente utilizada por sus impugnadores, no siempre desapasionados. Conviene mencionar aquí tres de entre estos defectos del Reglamento de 3 de marzo de 1925, que hubieran bastado para condenarle.

Fue el primero de ellos el que resultaba de la anómala postura en que colocó al Presidente del Tribunal, que por ejercer funciones fiscalizadoras resultaba enjuiciable ante sus Salas, porque los Interventores son solidariamente responsables con los gestores de los servicios públicos y con los ordenadores de pagos cuando, por dejación en el ejercicio de sus funciones, se causan perjuicios al Tesoro. Y por si esta brecha de la fortaleza no fuera suficientemente grande, aún se observaron en ella otras dos consistentes nada menos que en evidenciar la imposibilidad de fiscalizar previamente todos los actos administrativos de declaración de derechos de la Hacienda (matrículas, padrones, liquidaciones, etc.), porque ello hubiera dado lugar a que se paralizara la recaudación, y en presenciarse con asombro las consecuencias a que conducía el tajante precepto contenido en el artículo 25 del estupendo texto reglamentario, según el cual todas las obligaciones adquiridas sin previa fiscalización carecerían de fuerza ejecutiva»¹⁵.

Y entre los moderados se encuentra García de la Mora, quien en fechas más recientes ha escrito:

«Opinamos que es falsa la alternativa control interno o control externo, pues ambos, con distinto alcance, bajo diversas perspectivas y con diferentes efectos, son necesarios. Pero no nos cabe duda de la superioridad *insustituible* de una verdadera *función de control realizada por una institución totalmente independiente* de la Administración, única que reúne todos los requisitos necesarios para hablar de un control verdaderamente eficaz.

De ahí que postulemos también el restablecimiento selectivo (para los gastos estatales de verdadera importancia) de un auténtico *control preventivo* (o a *«priori»*) del Tribunal, pues son sabidas las insuficiencias o limitaciones de los controles posteriores, equivalentes —en feliz expresión de Ursula K. Hichs— a "cerrar la puerta de la cuadra después de haberse escapado el caballo".»

Y en otro párrafo: «Ahora bien, el restablecimiento del control previo del Tribunal sobre una orientación selectiva de casos, de mayor importancia y de más contenido jurídico, no tendría por qué suponer la desaparición de la fiscalización previa de la Intervención, como aconteció en 1924; por ello, precisamente, no es comparable nuestra breve experiencia de seis años con la italiana, aparte que la importación par-

¹⁵ En «El control de la actividad financiera del Estado según el Derecho español», citada en reseña bibliográfica, págs. 30 y 31.

cial de la fórmula pudo hacerse con la precipitación propia del Decreto-ley, sin la serena reflexión del proceso legislativo normal de una nueva Ley orgánica»¹⁶.

Personalmente, nos colocamos del lado de los críticos. Creemos que no se debe añorar, recordar con nostalgia, el modelo de control que representó el Tribunal Supremo de la Hacienda Pública.

En primer lugar, consideramos que al enjuiciar la independencia del Tribunal y de su Presidente, en su carácter de Interventor General de la Administración económica del Estado, que reiteradamente se predicaba tanto en el Estatuto como en el Reglamento y que ha sido resaltada como el principal atributo del modelo por los panegiristas del mismo, no se puede soslayar un hecho: el marco político dentro del cual fue creado el Tribunal. Aficionado al estudio de nuestra historia, cuando realizamos por primera vez una lectura detenida y reposada del Estatuto, conocíamos con detalle, y según las versiones de distintos autores, la historia de la Dictadura, y, por tanto, nuestro asombro iba en aumento al ver que una y otra vez se colocaba al Tribunal Supremo de la Hacienda Pública dentro de la órbita de unos Órganos a la sazón inexistentes: las Cortes, los Cuerpos colegisladores. Nos resultaba incoherente que un Gobierno cuyo Presidente acababa de destituir a los Presidentes de ambas Cámaras, Congreso y Senado, anunciándoles que dedicaría los edificios parlamentarios a algún cometido útil, creara por simple Decreto —ya que ni siquiera se guardó la forma de utilizar el Decreto-ley—, una Institución cuya constitución estaba condicionada a la existencia de las Cortes; toda vez que el nombramiento del Presidente y de los Magistrados del Tribunal se atribuía a los Presidentes de los Cuerpos Colegisladores. Dificultad ésta que venía a solventar la Disposición complementaria y transitoria octava, en la que se disponía: «Los primeros Presidente, Secretario general, Censor, Magistrados de Cuentas y los demás cargos que por razón de vacante corresponda a las Cortes proveer, con arreglo a este Real Decreto, antes de que aquéllas puedan hacerlo, se efectuarán por el Presidente del Directorio militar, de acuerdo con éste, después de hecha la adaptación de la disposición complementaria tercera.» Y acogéndose a esta Disposición es como pudo constituirse el Tribunal con un Presidente y unos Magistrados nombrados por un Gobierno atípico —constituido por un Ministro único—, y, por tanto, dependientes del Poder Ejecutivo. El modelo teórico que se establecía por el Estatuto no llegó a tener efectividad, ya que, como es sabido, el Tribunal fue suprimido antes de que se restaurara el régimen constitucional. Sin

¹⁶ En «El Derecho presupuestario o contable como ordenamiento del control de la Hacienda Pública», citado en reseña bibliográfica, págs. 58, 59 y 60.

duda, el Tribunal Supremo de la Hacienda Pública representa el caso insólito de un órgano al que se le dota de un Estatuto cuya plena vigencia está subordinada a la desaparición del régimen político que lo crea.

Pero es que aun en el supuesto de que el referido Tribunal se hubiera creado dentro del marco de la Constitución de 1876 y a iniciativa de un Gobierno constitucional, consideramos que el modelo de control que con él se establecía no se adapta a los principios que, a nuestro juicio, se deben respetar a la hora de regular y reglamentar el control de la actividad financiera del Estado. Entre los que destacan los siguientes:

1) El control que se realiza dentro de la propia Administración y que tiene por objeto vigilar que discurra por cauces legales la gestión presupuestaria, financiera y patrimonial del Estado, debe ejercerse por órganos y funcionarios distintos de los que tengan atribuido el control de carácter jurisdiccional.

Principio éste que ha sido incorporado, en un sentido amplio, a nuestro ordenamiento por la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, en cuyo artículo 23.3 se dispone: «No podrán ser designados Consejeros de Cuentas quienes en los dos años anteriores hubieran estado comprendidos en algunos de los supuestos que se indican en los apartados siguientes:

a) Las autoridades o funcionarios que tengan a su cargo la gestión, inspección o *intervención* de los ingresos y gastos del Sector público.»

2) El control administrativo de carácter concomitante —conocido en nuestro Derecho positivo como «función interventora»—, debe ir unido a la Contabilidad.

Así se ha reconocido unánimemente por la doctrina:

D'Alavise: La Contabilidad pública tiene por fin el control preventivo, contemporáneo y posterior de la Administración Económica del Estado.

Arévalo: El objetivo de la Contabilidad pública es el control de la actividad administrativa de carácter económico-financiero del Estado.

Marcé: El conjunto de reglas de Contabilidad, que son también reglas de control, forman la Contabilidad pública administrativa.

José María de Retes: Los Servicios de Intervención y Contabilidad no se pueden separar sin destruir su más importante finalidad: la garantía de los intereses públicos.

Principio que, como señala López Rodó, está incorporado a la organización de la Administración financiera de la mayoría de los Estados: «La Contabilidad pública está en casi todos los países atribuida a los mismos órganos del Ministerio de Finanzas que llevan a cabo la fiscalización administrativa de los gastos»¹⁷.

Principio que consagró en España la Ley de Bases de la Hacienda Pública, promulgada por la Segunda República el 3 de diciembre de 1932, por cuanto establece, como vamos a ver en el capítulo siguiente, la relación íntima de las funciones contables y fiscalizadoras en la doble vertiente de los derechos y de los gastos del Estado.

Por otra parte, del contenido de los artículos del Reglamento del tantas veces citado Tribunal Supremo de la Hacienda Pública se deduce que la independencia que se atribuía a su Presidente, en su carácter de Interventor General de la Administración Económica del Estado, era más teórica que real. Así, por ejemplo:

- Las discrepancias entre el Presidente del Tribunal y los Organos gestores del gasto se resolvían en última instancia por el Gobierno (art. 27).
- El Presidente del Tribunal no disponía de un Cuerpo de funcionarios independiente de la Administración entre los que poder seleccionar a sus Interventores-Delegados. Tenía que seleccionarlos entre funcionarios de la más variada procedencia, sujetos a regímenes funcionariales y retributivos diversos, y contando, en determinados supuestos, con la conformidad del Ministro del que dependía el Cuerpo a que pertenecía el candidato a Interventor-Delegado. Estando supeditado el nombramiento, en último extremo, a la decisión del Consejo de Ministros (art. 310).

Y es que no es tarea fácil la de organizar y reglamentar un control concomitante, unido a la gestión presupuestaria, financiera y patrimonial del Estado, a realizar con carácter exclusivo por un Organismo independiente del Poder Ejecutivo.

Sobre la organización de control de la actividad financiera del Estado, o mejor dicho del Sector público estatal, teniendo presente la organización del Estado que establece la Constitución de 1978 y la complejidad de las funciones que tiene atribuidas la Hacienda Pública de nuestro tiempo, y que constituye una asignatura pendiente del Estado de Derecho que proclama el breve Preámbulo de la Constitución vigente, volvemos en el epígrafe con el que se cierra esta obra.

¹⁷ LÓPEZ RODÓ, Laureano, en «Estructura y funciones de la Administración financiera», citada en reseña bibliográfica, pág. 54.

CAPÍTULO VI

EN LA SEGUNDA REPUBLICA

Y la democracia nos impone más obligaciones y deberes que nos confiere privilegios. Y el primer deber que la democracia nos impone es el de interesarnos en el manejo de la cosa pública, de la *res publica* (UNAMUNO)¹.

LA REPÚBLICA

La República de las ilusiones

Salvador de Madariaga inicia el capítulo de su obra *España. Ensayo de Historia contemporánea*, dedicado a realizar un juicio global de la República, con el siguiente párrafo: «España, en aquellos primeros días esplendorosos de la República, estaba rebotante de alegría —una alegría espontánea, como la de la naturaleza en primavera—. La revolución había sido tan limpia, tan sin tacha, tan pura de todos esos excesos que con demasiada frecuencia empañan los momentos dramáticos de la historia humana, tan libre de toda intervención militar, tan clara expresión de una opinión pública sin asomo de violencia, que la primera emoción que su triunfo causó en el pecho de los republicanos fue de una ufana alegría. España había demostrado al mundo como una de las monarquías seculares de Europa podía caer al primer golpe del hacha mental de la democracia sin que se rompiera en todo el país ni tan sólo un cristal. Bien había merecido la República, por su llegada

¹ Cita que tomamos del libro de César ALBIÑANA, *El control de la Hacienda Pública en España*, incluido en reseña bibliográfica, pág. 270.

sonriente y apacible, el nombre que sus fieles conspiradores le daban cariñosamente durante todo el siglo XIX: *La Niña bonita*»².

Y Tuñón de Lara, con referencia a las primeras semanas de la República, ha escrito: «Esta convergencia de aspiraciones, especie de consenso de las últimas semanas del mes de abril, era sin duda excesiva, ante las inevitables contradicciones que encerraba la estructura social del país, y las no menos inevitables opciones que un gobierno republicano debería adoptar. Por eso creemos que aquellas semanas primaverales (que no fueron más allá del 7 u 8 de mayo) pueden muy bien ser llamadas el breve tiempo de la República de las *ilusiones*, es decir, de esperanzas con escasa base real, de ensoñación colectiva. Problemas desde hacía mucho tiempo planteados se iban a agudizar y otros más momentáneos, que solemos llamar *coyunturales*, surgirían»³.

Muy pronto las innumerables dificultades con las que tropezó la República, unidas a los errores que cometió, condujeron a la decepción de muchos: unos por su carácter *jacobino*, los desórdenes y el empeoramiento de las condiciones económicas; y otros, porque no veían realizarse sus expectativas de redención social.

La República coincidió con los años peores de la Gran Depresión, cuyo impacto afectó profundamente a nuestra economía, y de rechazo hizo más difíciles las reformas sociales.

En el orden político, la frustración de la República va unida al triunfo de los extremismos de uno y otro signo. Sus protagonistas no supieron o no pudieron arbitrar fórmulas de centro, que hubieran sido la solución. Fracaso que Salvador de Madariaga atribuye, por una parte, a la índole intransigente y absoluta de nuestro carácter, y, por otra, al antagonismo natural entre los dos hombres llamados a dirigir el centro si hubiera llegado a constituirse: Azaña y Lerroux.

A estas causas se uniría más tarde la división interna del partido socialista, con la radicalización de una de sus fracciones, capitaneada por Largo Caballero; y el temor de los prohombres de la izquierda y del Presidente de la República a los proyectos antirrepublicanos que se atribuían a Gil-Robles, temor en parte sincero en aquel entonces, aunque el tiempo se encargaría de vindicar a Gil-Robles.

Por otra parte, no fueron ajenos a la radicalización de la vida política española los vientos que en aquel tiempo soplaban en Europa: el comunismo en la URSS, dotado en aquellos años de un gran pro-

² En *España. Ensayo de Historia contemporánea*, citada en reseña bibliográfica, pág. 321.

³ En «La II República», incluido en *Historia de España 16*, tomo 11, citada en reseña bibliográfica, págs. 64 y 65.

selitismo; el nacional-socialismo en Alemania; el Frente popular en Francia; el fascismo en Italia y el autoritarismo en Portugal.

Ni el contexto social, ni el político, ni el económico, ni el internacional, favorecieron el experimento republicano.

Lo cierto es que durante el primer bienio, 1931-1933, la izquierda en el poder tuvo que hacer frente a un alzamiento armado de la derecha (agosto de 1932). Durante el segundo período (diciembre de 1933 a febrero de 1936), la derecha en el poder tuvo que enfrentarse con la Revolución de octubre de 1934. Y durante el tercer período (febrero a julio de 1936), la izquierda en el poder tuvo que hacer frente a un alzamiento de la derecha, que conduciría a la guerra civil más desastrosa de nuestra historia.

La fase provisional y constituyente

El primer gobierno.—Instaurada la República el Comité revolucionario se trocó en Ministerio que quedó integrado del modo siguiente:

Presidencia: Don Niceto Alcalá-Zamora (Derecha liberal republicana).

Estado: Don Alejandro Lerroux (Radical).

Gobernación: Don Miguel Maura (Derecha liberal republicana).

Justicia: Don Fernando de los Ríos (Socialista).

Hacienda: Don Indalecio Prieto (Socialista).

Guerra: Don Manuel Azaña (Acción Republicana).

Marina: Don Santiago Casares Quiroga (Galleguista).

Fomento: Don Alvaro de Albornoz (Radical-Socialista).

Instrucción Pública: Don Marcelino Domingo (Radical Socialista).

Trabajo: Don Francisco Largo Caballero (Socialista).

Economía: Don Luis Nicolau d'Olivver (Catalanista).

Comunicaciones: Don Diego Martínez Barrio (Radical).

El nuevo Gobierno promulgó un Estatuto jurídico en cuyo preámbulo declaraba que su fin no era solamente derrocar la Monarquía, sino establecer unas normas jurídicas necesitadas y anheladas por el país. Aunque se consideraba «Gobierno Provisional», actuaría con «plenos poderes» y sometería su actuación a la sanción de las Cortes Constituyentes.

El Gobierno no permaneció inactivo y promulgó algunos decretos sobre materias que consideraba inaplazables, aunque los grandes temas del nuevo régimen se dejaban para las Cortes Constituyentes. Tres materias fueron fundamentalmente objeto de dichos decretos: trabajo en el campo, ejército y educación; que se deberían a la iniciativa, respectivamente, de Largo Caballero, Azaña y Marcelino Domingo.

Los decretos referentes al trabajo en el campo dispusieron la obligatoriedad para los patronos agrícolas de dar trabajo preferentemente a los braceros domiciliados en el término municipal de la finca; la creación de los Jurados Mixtos del Trabajo Rural; la extensión al campo de la jornada de ocho horas; la prohibición de desahuciar a los pequeños arrendatarios, y el que obligaba a los propietarios a tener cultivadas y labradas todas sus tierras según usos y costumbres del lugar. Estas medidas causaron verdadera irritación entre los propietarios y patronos del campo, atemorizados por las perspectivas de la Reforma Agraria que anunciaba el Gobierno.

Los decretos de Azaña derogaron la Ley de Jurisdicciones de 1906; suprimieron las Capitanías Generales, transformándolas en Divisiones Orgánicas, así como el Consejo Supremo de Guerra y Marina; disponían el cierre de la Academia General Militar; anulaban, incluso con carácter retroactivo, los ascensos por méritos de guerra, y disponían el pase a la reserva, con el sueldo íntegro, de todos los generales, jefes y oficiales que lo solicitasen por no estar dispuestos a jurar fidelidad a la República. Estos decretos crearon un profundo malestar en las filas del ejército.

Los decretos de Instrucción Pública se referían a la creación de 6.750 escuelas y 7.000 plazas de maestros, cuyos sueldos se aumentaban en una proporción que iba del 20 al 40 por 100; a la creación del Patronato de Misiones Pedagógicas, máximo organismo de difusión cultural que dedicaría atención primordial a los medios rurales, y a la supresión de la obligatoriedad de la enseñanza religiosa en las escuelas, medida ésta que despertó gran inquietud en los medios católicos.

Los primeros conflictos.—La heterogeneidad e incluso contradicción de intereses, los mecanismos de la lucha de clases, el recelo conservador de unos, la impaciencia de otros, así como la desilusión de algunos, llevó muy pronto a conflictos y enfrentamientos.

El anticlericalismo que tantas veces apareció en la historia de España en los siglos XIX y XX, irrumpió brutalmente con el incendio de numerosos conventos e iglesias en Madrid y en algunas provincias andaluzas y levantinas los días 11 y 12 de mayo. Nadie reivindicó ni ha reivindicado nunca aquellas hogueras, que se transformaron en un instrumento a favor de los adversarios de la República.

Los conflictos sociales no fueron a la zaga de los religiosos: huelgas de pescadores en Pasajes, de mineros en Asturias, gran tensión en el campo, con frecuentes enfrentamientos con las fuerzas de orden público.

La Constitución de 1931.—El 28 de junio se celebraron elecciones para Cortes Constituyentes, en las que podían participar como electores los españoles varones mayores de veinticinco años. Los datos y resultados fueron los siguientes:

DATOS:

Número de votantes	4.385.155
Participación	70,14%

COMPOSICION DEL CONGRESO

Izquierda:

Socialistas	116
Radical-Socialistas	56
Esquerra Republicana	36
Acción Republicana	26
ORCA (Galleguistas)	15
Agrupación al Servicio de la República	16
Federales y diversos de extrema izquierda	14
TOTAL	279

Centro:

Radicales	90
Derecha Liberal Republicana	22
Liberal-demócratas	4
Lliga Regionalista	3
TOTAL	119

Derecha:

Agrarios (Acción Nacional + Agrarios)	26
Vasco Navarros (Tradicionalistas + PNV)	14
Monárquicos	1
TOTAL	41

Los datos transcritos evidencian, por una parte, la alta participación, la mayor conocida hasta entonces, y, por otra, el triunfo arrollador de la izquierda.

El 14 de julio —delicado homenaje a la República francesa—, se constituyeron las Cortes Constituyentes, y eligieron como Presidente a don Julián Besteiro, el veterano adalid del partido socialista, cuya distinción intelectual, política y hasta física —observa Madariaga— prestaba especial dignidad a la Asamblea.

En los días siguientes la Cámara refrendaba con su confianza la legitimidad y los decretos del Gobierno provisional, y designaba en su

seno una Comisión, presidida por el profesor Jiménez de Asúa, encargada de elaborar un proyecto de Constitución.

Los debates sobre el texto constitucional fueron largos, con frecuencia brillantes y casi siempre apasionados. La pasión alcanzó sus máximas cotas al discutirse los artículos 26 y 27, referentes a las relaciones de la Iglesia y el Estado. La aprobación de estos artículos, con fuerte carga anticlerical, dió lugar al abandono del Parlamento por los diputados vasco-navarros y a la dimisión del Presidente del Gobierno provisional, señor Alcalá-Zamora, y del señor Maura, Ministro de la Gobernación; lo que produjo una crisis seria cuando todavía no existían poderes moderadores para negociarla; tuvo que actuar de poder moderador improvisado el presidente de las Cortes, don Julián Besteiro, y pasó a ocupar la presidencia del Gobierno provisional don Manuel Azaña.

La Constitución fue aprobada el 9 de diciembre de 1931. En un breve comentario sobre la misma, ha escrito Jorge de Esteban: «Se presenta como una norma fundamental de cierta originalidad, que tendrá después una clara influencia en alguna Constitución europea, y, más recientemente, en el actual texto constitucional vigente en España. La Constitución define el Estado como un "Estado integral", a medio camino entre el Estado unitario y el Estado federal, base de lo que después la doctrina italiana preferentemente llamará "Estado regional". Su carácter radica en el reconocimiento de la autonomía político-administrativa de aquellas regiones que la soliciten.

La soberanía reside en el pueblo, que la ejerce directa o indirectamente. Los derechos fundamentales son objeto de una especial atención. El poder ejecutivo se comparte entre el Presidente de la República y el Presidente del Gobierno, el cual responde ante las Cortes. El poder legislativo reside en las Cortes, que ahora forman una sola Cámara, rompiendo así, excepto en el caso de 1812, con la tradición constitucional del bicameralismo. Y, por último, siguiendo el modelo kelseniano, que introdujo la Constitución austriaca, se crea un Tribunal de Garantías Constitucionales, encargado de vigilar por la constitucionalidad de las Leyes, de resolver los contenciosos entre el Poder central y las Regiones Autónomas, y de garantizar los derechos fundamentales mediante la vieja institución de estirpe hispánica del llamado recurso de amparo»⁴.

⁴ En *Las Constituciones de España*, citada en reseña bibliográfica, pág. 26.

Al día siguiente al de la aprobación de la Constitución, las Cortes elegían a don Niceto Alcalá-Zamora como primer Presidente de la Segunda República española. El período provisional había concluido.

Alcalá-Zamora ratificó su confianza a Azaña, quien encontró dificultades para formar el primer Gobierno constitucional, ante la negativa de Lerroux a la participación de los radicales en el mismo. Azaña formó un Gobierno de concentración integrado por dos ministros de Acción Republicana, dos radicales-socialistas, tres socialistas, un catalanista, un galleguista y un independiente. Fue Ministro de Hacienda en este Gobierno el catalán y catalanista Jaime Carner Romeu, a quien debe incluirse entre los Ministros que han dejado huella de su paso por el Ministerio, ya que a él se deben la incorporación a nuestro Sistema Tributario de la Contribución General sobre la Renta y la Ley de Bases de la Administración de la Hacienda Pública de 3 de diciembre de 1932.

Este Gobierno fue el de más larga duración de la República —15 de diciembre de 1931 a 12 de junio de 1933—, y durante este período la actividad legislativa de las Cortes Constituyentes fue intensa y amplia: Ley de Bases de Reforma Agraria, Estatuto de Autonomía de Cataluña, Ley del Divorcio y del Matrimonio Civil, Ley de Congregaciones Religiosas, Ley de Orden Público, Ley del Tribunal de Garantías Constitucionales, Ley de la Contribución General sobre la Renta de las Personas Físicas, Ley de Bases de la Administración de la Hacienda Pública, etcétera.

Pero la España trágica y real se cruzaría muy pronto en el camino de la República, y más concretamente en el del Gobierno presidido por don Manuel Azaña.

El descontento sordo o manifiesto de la derecha española contra la política de Azaña y de las Cortes Constituyentes se materializó con el pronunciamiento del General Sanjurjo, el 10 de agosto de 1932. Los hechos que movieron a Sanjurjo y a los que le acompañaron en la intentona parecen estar en la política antirreligiosa, el Estatuto de Cataluña —que se les antojaba separatista—, y el proyecto de Ley de Reforma Agraria. La sublevación fue fácilmente sofocada y vencida por el Gobierno.

Por otra parte, las huelgas, casi siempre radicalizadas y a veces de carácter revolucionario, que se iban extendiendo por todo el país —en enero de 1932 en las cuencas de Llobregat y Cordoner, en diciembre del mismo año en Castilblanco (Badajoz), posteriormente en Arnedo (La Rioja)—, culminaron en los trágicos sucesos de Casas Viejas (Cá-

diz), en enero de 1933. Los procedimientos de represión utilizados por las fuerzas de orden público contra los sediciosos fueron hábilmente capitalizados por la conjunción de las oposiciones contra Azaña e influyó en el cambio de tendencia del electorado, como se demostró en las elecciones municipales celebradas en abril de 1933 y en las celebradas para elegir a los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales, que fueron desfavorables para el Gobierno y provocaron su dimisión.

Después de un breve Gobierno presidido por Lerroux, que duraría menos de un mes, al no obtener la confianza del Parlamento, el Presidente de la República encargó la formación de Gobierno al radical Martínez-Barrio, Gobierno éste al que entregaría el Decreto de disolución de las Cortes Constituyentes.

El bienio de la reacción: 1933-1935

En dos años el mapa político había experimentado importantes mutaciones. Una buena parte de la derecha, siguiendo las orientaciones del Vaticano, se apresuró a proclamar la accidentalidad de las formas de Gobierno y en consecuencia a acatar el régimen que se había dado el pueblo español, y se organizó constituyendo la Confederación Española de Derechas Autónomas, la CEDA, bajo la dirección de don José María Gil-Robles, joven catedrático de Derecho político, activo militante católico, con dotes excepcionales para la política y un notable dominio de la palabra.

Aunque con una influencia entonces mínima en el electorado, surgieron asimismo, en aquellos años, las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista, JONS, en 1931, y en 1933, Falange Española; que al fusionarse darían lugar a la Falange Española de las JONS, que tendrá una presencia activa en la radicalización de la política de aquellos años, y, posteriormente, en uno de los bandos de la Guerra civil, el de los sublevados, hasta el extremo de que algunos autores le conocen como la «zona azul», color de la camisa que formaba parte del uniforme de los falangistas.

Por otra parte, las elecciones de 1933 fueron las primeras en las que participaron las mujeres y se celebraron de acuerdo con la Ley Electoral aprobada por las Cortes Constituyentes, que premiaba excepcionalmente a las mayorías, lo que podía dar lugar a que una pequeña diferencia en el número de votos se tradujera en una amplia diferencia de escaños.

A todo ello había que añadir la abstención propugnada por la entonces poderosa CNT y el natural desgaste que el ejercicio del poder había ocasionado a la izquierda.

En resumen, en las elecciones de 1933 el censo electoral se había doblado —8.711.136 votantes frente a 4.385.155 en 1931—, y la composición del Congreso que salió de las mismas fue el siguiente:

Izquierda:

Socialistas	58
Unión Socialista de Cataluña	3
Acción Republicana	5
Radical-Socialistas	5
Federales	2
Comunistas	1
Esquerra Republicana	19
ORGA	1
TOTAL	94

Centro:

Radicales	102
Lliga Regionalista	24
Conservadores Republicanos	18
Liberales demócratas	9
Progresistas	3
PNV	12
TOTAL	168

Derecha:

CEDA	115
Agrarios	36
Tradicionalistas y Renovación española	36
Nacionalistas	1
Independientes	16
TOTAL	204

Las nuevas Cortes nacían con una hipoteca que iba a condicionar al bienio: la falta de confianza del Presidente de la República y de la izquierda en la fe republicana de los Diputados de la CEDA. Hecho éste que dio lugar, en el primer año del bienio, a Gobiernos minoritarios apoyados por la CEDA y a que la entrada de tres ministros de ésta en el Gobierno condujera a la revolución de octubre de 1934, con especial incidencia en Cataluña y, sobre todo, en Asturias.

La inestabilidad gubernamental de este bienio la pone de manifiesto el hecho de que del 16 de diciembre de 1933 al 19 de febrero de 1936 hubo nueve gobiernos, con una duración media de cuarenta y ocho días: cuatro presididos por Lerroux, uno por Samper, dos por Chapaprieta y dos por Portela Valladares.

Durante el primer año del bienio, los Gobiernos presididos por Lerroux y apoyados por la CEDA, se entregaron a la tarea de atenuar los efectos de la legislación del primer bienio en relación con la Iglesia, el Ejército y la Reforma Agraria. Sobresalen los esfuerzos realizados por Lerroux con el fin de integrar a la derecha en la República.

En el período que va de octubre de 1934, fecha en que la izquierda intentó apoderarse del poder por la violencia y fracasa, a febrero de 1936, fecha en que la izquierda asume de nuevo el poder por medios democráticos, se pueden distinguir los aspectos siguientes: el castigo, la represión y la acción política, como consecuencia del alzamiento de octubre; las reformas que se intentaron hacer en la Constitución y la marcha política general.

En este último aspecto, cabe destacar el fracaso de aquellos proyectos que iban a afectar a los intereses de las clases conservadoras. Como las reformas propugnadas por Jiménez Fernández en Agricultura y que conducirían a su salida del Ministerio y la oposición a las reformas en el sistema tributario, reformas relativamente modestas, presentadas por Chapaprieta a las Cortes en el otoño de 1935, que toparon con el feroz egoísmo de los Diputados conservadores; lo que conduciría a la dimisión de Chapaprieta y daría lugar a una disolución anticipada de las Cortes. Como observa Madariaga: «Cayó el poder y con él la situación entera en que se apoyaban todos, de modo que muchos por salvar la bolsa perdieron la vida»⁵.

El Frente Popular

En contra de todos los pronósticos, que daban como ganadores a las derechas, el péndulo electoral volvía a girar hacia la izquierda.

La composición de las Cortes salidas de las elecciones de 16 de febrero de 1936, era la siguiente:

Izquierda:

Socialistas	99
Izquierda Republicana	87
Unión Republicana	39
Esquerra Republicana	36
Comunistas	17
TOTAL	278

⁵ En España. Ensayo de Historia Contemporánea, pág. 369.

Centro:

Centro	16
Lliga Regionalista	12
PNV	10
Progresistas	6
Radicales	4
Republicanos conservadores	3
TOTAL	51

Derecha:

CEDA	88
Agrarios	11
Bloque Nacional	13
Tradicionalistas	9
Independientes	3
TOTAL	124

Otros:

Independientes	10
Varios	6
Mesócrata	1
Vacantes	3
TOTAL	20 ⁶

Entre las causas de este giro de ciento ochenta grados, destacan los comentaristas de aquellas elecciones a las siguientes:

- La formación del Frente Popular, en torno al cual se consiguió aglutinar a un amplio espectro de los partidos de izquierdas, desde los de carácter conservador, como Izquierda Republicana, hasta los comunistas.
- El marasmo económico, producto de la Depresión que azotó a la economía en aquellos años.
- La reacción de las masas populares ante la política conservadora del bienio radical-cedista.
- La política equívoca del Presidente de la República, que, por una parte, no veía con buenos ojos a Lerroux, y, por otra, desconfiaba de Gil-Robles.
- El efecto psicológico de la represión que siguió a la revolución de octubre de 1934.

⁶ Los resultados de las tres elecciones de la República están tomados de **TUÑÓN DE LARA**, en «La II República», citada en llamada 3, págs. 88 y 89.

- Los escándalos en torno al partido radical, como el conocido con el nombre de «estraperlo» (un juego de ruleta con trampa, autorizado a explotar a los negociantes Strauss y Perl, a cambio del regalo de dos relojes a un pariente de Lerroux) y el conocido como «asunto Nombela». Los hechos no eran realmente graves, pero explotados hábilmente por la oposición contribuyeron al hundimiento del partido radical, que fue el gran perdedor en las elecciones de 1936.

- El equívoco en torno a Gil-Robles; que, por una parte, se había enajenado las simpatías de los monárquicos por haber acatado la República y los de la derecha pura y dura por su credo democrático y parlamentario; y, por otra, continuaba siendo sospechoso para los republicanos y socialistas.

El pacto electoral del Frente Popular no sobrevivió a las elecciones. El Gobierno que se formó el 19 de febrero debió estar integrado por representantes de todos los partidos triunfantes, que compartieran el poder y la responsabilidad. Sin embargo, no fue así, Azaña, a la hora de formar gobierno, no pudo contar con la colaboración de los socialistas.

Otro hecho vendría a complicar aún más la situación: la destitución de Alcalá-Zamora y la elección de Azaña para sucederle en la Presidencia de la República; dejando, por consiguiente, vacante la Presidencia del Gobierno.

Son muchos los comentaristas que opinan que en aquella tesitura —en la que la vida política y social se radicalizaba día a día—, un Gobierno de amplia base, presidido por Prieto, que representaba a los socialistas moderados, constituido con la aquiescencia de los partidos de la derecha que habían aceptado a la República, pudo haber enderezado la situación. Este Gobierno no fue posible y la dialéctica parlamentaria fue sustituida por la dialéctica de los puños y de las pistolas.

El 17 de julio se sublevaba el Ejército de Africa y España se adentraba en la noche oscura de la más horrible y aterradora de sus guerras civiles.

Economía y Hacienda

Al proclamarse la República, la economía española presentaba, entre otras, las características siguientes:

- Un comercio exterior cimentado sobre las exportaciones de productos del sector primario: minerales, frutas y productos hortícolas.
- Un mercado interior de productos agrícolas e industriales de consumo, amparado en un Arancel fuertemente proteccionista.

- Una Hacienda Pública con una presión fiscal muy baja, en torno al 11 por 100 de la Renta Nacional; unos gastos públicos insuficientes, y unos Presupuestos que año tras año, salvo contadísimas excepciones, se venían liquidando con déficit.

- Una Renta Nacional baja, cifrada en 1.344 pesetas por habitante, equivalentes a 128 dólares.

- Un sistema de emisión de Deuda pública —establecido en 1917 y que continuaría vigente hasta 1958—, basado en la prerrogativa otorgada a los títulos que se emitían de ser automáticamente pignorable en el Banco de España. Este sistema conducía a la suscripción de las nuevas emisiones por la Banca privada y a su posterior pignoración en porcentajes importantes en el Banco emisor, restando autonomía a la política monetaria.

Los años de la República no fueron los más idóneos para encauzar por mejores derroteros a la Economía nacional y a la Hacienda Pública. Los propósitos del nuevo Régimen, así como los laudables proyectos y reformas de algunos de sus más destacados ministros de Hacienda, se estrellaron ante hechos como los efectos de la Gran Depresión, la inestabilidad gubernamental y los desórdenes sociales que repercutieron sobre la producción.

La Gran Depresión afectó de forma considerable a nuestro comercio exterior, en la triple vertiente de las importaciones, las exportaciones y el déficit de la balanza comercial, según los datos siguientes (en millones de pesetas):

Años	Importaciones	Exportaciones	Déficit
1931	1.176	990	186
1932	976	742	234
1933	883	667	216
1934	855	611	244
1935	875	583	292 ⁷

La exportación de naranjas descendió de 257 a 103 millones de pesetas, y la de vino, de 259 a 13 millones.

La disminución del comercio exterior repercutió sobre la producción interior, la cotización de la peseta y el paro. La producción de hierro bajó de 5,5 millones de toneladas en 1930 a 1,7 millones en 1932, recuperándose lentamente hasta llegar a 2,8 millones en 1935, y la de acero descendió de un millón a medio millón de toneladas. La peseta que en 1930 cotizaba a 8,67 pesetas por dólar, bajo a 10,51 en

⁷ Datos tomados de *«Historia breve de España contemporánea»*, de José Luis COMELLAS, citada en reseña bibliográfica, pág. 257.

1931 y a 12,46 en 1932, cambio en torno al cual consiguió sostenerse. Y el paro, que afectaba a unos 350.000 trabajadores en 1930, se elevó a unos 800.000 en 1935.

La liquidación de los Presupuestos del Estado correspondientes al período se vió asimismo afectada por la situación económica general, ya que, por una parte, hubo que atender a gastos inaplazables derivados de la coyuntura económica, y, por otra, la crisis influyó negativamente sobre los ingresos, sobre todo en los procedentes de la Renta de Aduanas, los Impuestos indirectos y los Monopolios fiscales.

Las cifras resultantes de aquellas liquidaciones son las siguientes:

Años	Derechos liquidados		Obligaciones reconocidas		Déficit
	Miles pesetas	Núms. índices	Miles pesetas	Núms. índices	
1931	3.779.711	100	3.853.203	100	73.492
1932	4.061.711	107,46	4.287.532	111,27	225.821
1933	4.073.226	107,78	4.447.792	115,43	374.166
1934	4.068.388	107,64	4.654.099	120,79	585.711
1935	4.335.748	114,71	4.655.443	120,82	319.695
TOTAL	20.319.184		21.898.069		1.578.885 ⁸

Por otra parte, la distribución porcentual de los derechos reconocidos y liquidados de carácter ordinario o corriente, excluidos los procedentes de las emisiones de Deuda del Estado y del Tesoro, fue la siguiente:

	1931	1932	1933	1934	1935
Contribuciones directas	37,17	35,30	38,32	38,55	38,24
Contribuciones indirectas y monopolios y servicios explotados por la Administración	57,90	58,24	55,70	55,48	55,23
Propiedades y Derechos del Estado y Recursos ordinarios del Tesoro	4,93	6,46	5,98	5,97	6,53
TOTAL	100	100	100	100	100 ⁹

Los datos reflejados en los cuadros anteriores ponen de manifiesto, entre otros, los hechos siguientes:

⁸ Datos tomados de las Cuentas del Estado Español, 1924-1935, citadas en reseña bibliográfica.

⁹ Elaboración propia, partiendo de las series que figuran en las Cuentas del Estado Español, 1924-1935.

- Los gastos del período se financiaron en un 92,79 por 100 con recursos de carácter ordinario y en un 7,21 por 100 con el producto de la emisión de Deuda del Estado y del Tesoro.

- Los déficits que se generaron se debieron en mayor proporción a la petrificación de los ingresos que al aumento moderado de los gastos, que se cifró en un incremento medio anual acumulativo del 4,84 por 100.

- La distribución porcentual de los Derechos reconocidos y liquidados revela la distinta incidencia de la coyuntura sobre los tributos de carácter indirecto o directo. Las Contribuciones indirectas y los Monopolios y servicios explotados por la Administración, —estrechamente vinculados a la evolución del Comercio exterior, la producción y el consumo— pasaron de tener una participación porcentual del 58,24 por 100 en 1932, el primer año con un Presupuesto aprobado por el nuevo Régimen, al 55,23 por 100 en 1935; mientras que la participación de las Contribuciones directas, con bases tributarias generalmente más inelásticas, pasaba en el mismo período del 35,30 al 38,24 por 100.

Aunque no hemos profundizado en el análisis de las causas que originaron las variaciones experimentadas en los importes de los derechos reconocidos y liquidados por las distintas contribuciones e impuestos, creemos poder afirmar que en la distribución porcentual entre los mismos, a la que nos venimos refiriendo, tuvieron escasa incidencia las reformas tributarias —consistentes principalmente en la elevación de las bases imponibles y de los tipos de gravamen—, realizadas por el ministro Carner en 1932, toda vez que afectaron tanto a las Contribuciones directas como a las indirectas.

Por otra parte, la implantación de la Contribución General sobre la Renta, que constituye un gran éxito político del ministro Carner y un hito simbólico en la modernización de nuestro sistema tributario, tuvo escasas repercusiones recaudatorias: en 1935, el último año que consideramos, había llegado a 14.525 miles de pesetas, el 0,31 por 100 del total de los recursos ordinarios del ejercicio.

Tampoco afectaron a los resultados que se vienen considerando los proyectos de Chapaprieta, en la doble vertiente de los ingresos y de los gastos del Estado, ya que sus proyectos de reformas tributarias no fueron aprobados y los referentes a los gastos, de haber sido efectivos, se hubieran reflejado en los Presupuestos de 1936.

En la Constitución de 1931

La Constitución de 1931 establece con mayor precisión y detalle que las anteriores, excluida la de 1812, los principios reguladores de la Hacienda Pública, referentes a los aspectos siguientes:

- Sobre los Presupuestos:

— La formación del proyecto de Presupuestos corresponde al Gobierno; su aprobación, a las Cortes. El Gobierno presentará a éstas en la primera quincena de octubre de cada año, el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio económico siguiente.

La vigencia del Presupuesto será de un año.

Si no pudiera ser votado antes del primer día del año económico siguiente, se prorrogará por trimestres la vigencia del último Presupuesto, sin que estas prórrogas puedan exceder de cuatro (art. 107).

— Las Cortes no podrán presentar enmienda sobre aumento de créditos a ningún artículo ni capítulo del proyecto de Presupuestos, a no ser con la firma de la décima parte de sus miembros. Su aprobación requerirá el voto favorable de la mayoría del Congreso (art. 108).

— Para cada año económico no podrá haber sino un solo Presupuesto, y en él serán incluidos, tanto en ingresos como en gastos, los de carácter ordinario.

En caso de necesidad perentoria, a juicio de la mayoría absoluta del Congreso, podrá autorizarse un Presupuesto extraordinario (art. 109).

— El Presupuesto general será ejecutivo por el solo voto de las Cortes, y no requerirá, para su vigencia, la promulgación del Jefe del Estado (art. 110).

— El Presupuesto no podrá contener ninguna autorización que permita al Gobierno sobrepasar en el gasto la cifra absoluta en él consignada, salvo casos de guerra. En consecuencia, no podrán existir los créditos llamados ampliables (art. 113).

Los créditos consignados en el estado de gastos representan las cantidades máximas asignadas a cada servicio, que no podrán ser alterados ni rebasados por el Gobierno. Por excepción, cuando las Cortes no estuvieran reunidas, podrá el Gobierno conceder, bajo su responsabilidad, créditos o suplementos de crédito para cualquiera de los siguientes casos:

- a) Guerra o evitación de la misma.
- b) Perturbaciones graves de orden público o inminente peligro de ellas.
- c) Calamidades públicas.

d) Compromisos internacionales.

Las leyes especiales determinarán la tramitación de estos créditos (art. 114).

— La Ley de Presupuestos, cuando se considere necesaria, contendrá solamente las normas aplicables a la ejecución del Presupuesto a que se refiera.

Sus preceptos sólo regirán durante la vigencia del Presupuesto mismo (art. 116).

- Sobre las contribuciones:

— Nadie estará obligado a pagar contribución que no esté votada por las Cortes o por las Corporaciones legalmente autorizadas para imponerla.

La exacción de contribuciones, impuestos y tasas, y la realización de ventas y operaciones de crédito, se entenderán autorizados con arreglo a las Leyes en vigor, pero no podrán exigirse ni realizarse sin su previa autorización en el estado de ingresos del Presupuesto.

No obstante, se entenderán autorizadas las operaciones administrativas previas, ordenadas en las Leyes (art. 115).

- Sobre la Deuda pública y la disposición de las propiedades del Estado:

— El Presupuesto fijará la Deuda flotante que el Gobierno podrá emitir dentro del año económico y que quedará extinguida durante la vida legal del Presupuesto (art. 111).

— Salvo lo dispuesto en el artículo anterior, toda Ley que autorice al Gobierno para tomar caudales a préstamo, habrá de contener las condiciones de éste, incluso el tipo nominal de interés, y, en su caso, de la amortización de la Deuda.

Las autorizaciones al Gobierno en este respecto se limitarán, cuando así lo estimen oportuno las Cortes, a las condiciones y al tipo de negociación (art. 112).

— El Gobierno necesita estar autorizado por una ley para disponer de las propiedades del Estado y para tomar caudales a préstamo sobre el crédito de la Nación.

Toda operación que infrinja este precepto será nula y no obligará al Estado a su amortización ni al pago de intereses (art. 117).

— La Deuda pública estará bajo la salvaguardia del Estado. Los créditos necesarios para satisfacer el pago de los intereses y capitales se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos del Presupuesto y no podrán ser objeto de discusión mientras se ajusten estrictamente a las leyes que autorizaron la emisión. De idénticas garantías disfrutará, en general, toda operación que implique, directa o indirectamen-

te, responsabilidad económica del Tesoro, siempre que se dé el mismo supuesto (art. 118).

— Toda Ley que instituya alguna Caja de amortización se ajustará a las siguientes normas:

- 1.º Otorgará a la Caja la plena autonomía de gestión.
- 2.º Designará concreta y específicamente los recursos con que sea dotada. Ni los recursos ni los capitales de la Caja podrán ser aplicados a ningún otro fin del Estado.
- 3.º Fijará la Deuda o Deudas cuya amortización se le confíe.

El Presupuesto anual de la Caja necesitará para ser ejecutivo la aprobación del Ministro de Hacienda. Las cuentas se someterán al Tribunal de Cuentas de la República. Del resultado de esta censura conocerán las Cortes (art. 119).

- De las cuentas del Estado y del Tribunal de Cuentas:

— Las cuentas del Estado se rendirán anualmente y, censuradas por el Tribunal de Cuentas de la República, éste, sin perjuicio de la efectividad de sus acuerdos, comunicará a las Cortes las infracciones o responsabilidades ministeriales en que, a su juicio, se hubiere incurrido (art. 109).

— El Tribunal de Cuentas de la República es el órgano fiscalizador de la gestión económica. Dependerá directamente de las Cortes y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el conocimiento y aprobación final de las cuentas del Estado.

Una ley especial regulará su organización, competencia y funciones.

Sus conflictos con otros organismos serán sometidos a la resolución del Tribunal de Garantías Constitucionales (art. 120).

En resumen, de la regulación de la Hacienda Pública contenida en la Constitución de 1931, pueden destacarse los aspectos siguientes:

- Nuestros constituyentes dieron rango constitucional, —en algunos supuestos con limitaciones—, a los principios presupuestarios clásicos que venían figurando en las sucesivas Leyes de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública:

— *Competencia:* Al atribuir a las Cortes la aprobación de los Presupuestos y las modificaciones de los créditos contenidos en su estado de gastos; prohibiendo incluir en los Presupuestos autorizaciones que permitieran al Gobierno sobrepasar en el gasto las cifras absolutas consignadas en dicho estado y estableciendo que sólo en casos excepcionales, que se enumeraban, y en el supuesto en que las Cortes no estuvieran reunidas, estaba autorizado el Gobierno para conceder, bajo su responsabilidad, créditos extraordinarios o suplementarios.

Por otra parte, la exigibilidad de la exacción de contribuciones, impuestos y tasas, así como la realización de ventas y operaciones de crédito, debían estar previamente autorizadas por la Ley de Presupuestos. Se podían realizar las operaciones administrativas precisas ordenadas en las leyes, pero no su recaudación o realización.

Este principio de reserva de ley para la realización de los ingresos ha sido superado en nuestros días. La gestión y recaudación de los distintos tributos se rige por su normativa específica, que es independiente de las Leyes anuales de Presupuestos. Si bien, los ingresos han de realizarse en el Tesoro y en todo caso aplicarse a los conceptos correspondientes del Presupuesto de ingresos.

— *Annualidad*: Se establecía que la vigencia del Presupuesto sería de un año. Y aunque no se disponía expresamente que coincidiría con el año natural, puede deducirse esta coincidencia del contenido del artículo 107 ¹⁰.

Si la Ley de Presupuestos no era aprobada por las Cortes antes del primer día del ejercicio económico en el que debía regir, se prorrogaban por trimestres los del ejercicio anterior. Esta fórmula de prorrogar por trimestres los presupuestos del ejercicio anterior planteaba problemas tanto a la Contabilidad presupuestaria como a la Contratación administrativa; por lo que la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977, la sustituyó por la siguiente: «Se consideran automáticamente prorrogados los del ejercicio inmediato anterior hasta la aprobación de los nuevos.» Fórmula ésta que ha sido incorporada al artículo 134.4 de la Constitución de 1978.

— *Unidad y Universalidad del Presupuesto*: Estos principios eran incorporados a la Constitución, si bien no en toda su integridad. Ya que si bien establecía un sólo Presupuesto para los ingresos y gastos de carácter ordinario, preveía la posibilidad de que en caso de necesidad perentoria, a juicio de la mayoría absoluta del Congreso, podían autorizarse Presupuestos extraordinarios.

Por otra parte, la unidad y universalidad del presupuesto en su sentido más amplio, se rompía al prever la posibilidad de instituir Cajas de amortización de la Deuda pública, con plena autonomía y con un presupuesto propio, que aprobaría el Ministro de Hacienda.

- Limitación a la iniciativa de los Diputados en materia presupuestaria.—Una novedad de importancia trascendental para la disci-

¹⁰ A través del tiempo el ejercicio presupuestario ha variado, según los períodos: del 1 de junio al 31 de mayo; del 1 de abril al 30 de marzo y coincidente con el año natural.

plina presupuestaria, era la prohibición, establecida en el artículo 108, de presentar enmiendas sobre aumentos de créditos.

La necesidad de una norma de este carácter, y que en nuestro ordenamiento debía tener rango constitucional, la había puesto de manifiesto mucho antes el señor Navarro Reverter, en su intervención en la sesión del Senado del día 22 de junio de 1911, dedicada a discutir el proyecto de Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, en la que, entre cosas, dijo:

«Mientras el Poder Parlamentario de España, mientras el Senado y el Congreso tengan la omnimoda e ilimitada libertad de alterar los conceptos y las cifras del presupuesto que presenta el Gobierno, no puede haber orden en la Administración Pública, no puede haber orden en la distribución de gastos ni mucho menos de los ingresos, pero sobre todo de los gastos. ¿Por qué? En primer lugar está el hecho, está la experiencia. Desde que hay régimen representativo, todos los presupuestos presentados al Parlamento han salido del Congreso y del Senado con aumento de gastos. ¿Qué significa esto? Que en vez de cercenar los gastos y de producir las economías de que tanta ansia tiene el país y tan necesarias son para el orden de la Hacienda, lo mismo el Senado que el Congreso intervienen para aumentar los gastos. Luego la condición doctrinal de aquellos que tienen la responsabilidad de sus cargos, que conocen perfectamente la Administración del Estado, que presentan las organizaciones necesarias para realizar los servicios que les han mandado leyes anteriores, que no otra cosa son los presupuestos, dicen que se necesitan estos elementos para ejecutarlos, y después los Diputados, los Senadores, personas muy respetables, muy ilustradas, muy dignas, pero que por circunstancias especiales no conocen todos los detalles, los alteran, y esta es la alteración de la unidad, de la armonía, del organismo, de todo ello.

La Nación, que es espejo de libertades parlamentarias y que ha dado a Europa y América los patrones para formar los modernos Parlamentos, nos ha dado ejemplo de ello. Todo el mundo sabe que en Inglaterra, el Parlamento (Cámara de los Lores y de los Comunes) tiene este axioma como única ley de su función: "El Parlamento lo puede hacer todo, menos de un hombre una mujer o de una mujer un hombre". En este Parlamento, que tiene todas estas facultades, menos la de disponer de los organismos de la naturaleza (la Cámara de los Lores, claro que no tiene más que el veto), la Cámara de los Comunes no puede alterar ningún concepto, ni mucho menos ninguna cifra, como no sea para rebajarla, de cuya facultad hace tan rara vez uso, que acaso en el siglo pasado no haya usado de ella más de tres veces.

Así, en una sesión pasan los presupuestos y pasan los presupuestos organizados, con un fin determinado, con una orientación fija, con los elementos necesarios para realizarse.

Ya sé que esto en España sería materia constitucional. Por eso no hago más que indicarla con timidez; pero en otras materias el Parlamento ha tomado acuerdos para limitar sus funciones y éste sería el complemento de la Ley actual que, siguiendo el ejemplo que he citado de Inglaterra, de Bélgica, de Dinamarca y de otros países del Norte, significaría el completo saneamiento de la Hacienda Pública a condición, y con eso termino, de que haya Gobierno que ejecute la Ley y Ministro de Hacienda que tenga las condiciones que exigía Canga-Argüelles para el desempeño de este cargo, que no eran otras que las de que sea fresco, intratable, enérgico, que produzca toda clase de anti-patías en todo el mundo que le pida aumento de gastos o descenso de ingresos, porque esas facultades omnímodas de las Cortes y esa facultad que tenemos en España tan libérrima desde el banco azul pueden limitarse con gran prudencia, y si no existe prudencia no tendremos orden en la Hacienda Pública.»

Por tanto, hay que anotar en el haber de los constitucionalistas de 1931 la incorporación a nuestro ordenamiento y con rango constitucional, de una norma que hacía años que venía rigiendo en la mayoría de los países de nuestro entorno. Norma que con mayor precisión y con referencia tanto a los ingresos como a los gastos, figura en el artículo 134.6 de la Constitución de 1978.

- Limitación del contenido de las leyes anuales de presupuestos y del plazo de vigencia de sus preceptos.—Se daba rango constitucional, incorporando a su artículo 116, la esencia de lo preceptuado en el artículo 37 de la Ley de Administración y Contabilidad de 1911¹¹, en relación con la limitación del contenido de las leyes anuales de Presupuestos y el plazo de vigencia de sus preceptos.

- Referentes a la Deuda pública:

- Al disponer que la Deuda flotante del Tesoro quedaría extinguida durante la vida legal del Presupuesto, se establecía que ésta únicamente podía destinarse a financiar las diferencias de vencimiento entre los ingresos y los pagos, y, por tanto, en ningún caso, a cubrir déficit en las liquidaciones presupuestarias.

- Daba el carácter de créditos consolidados, según la terminología inglesa, no sujetos a la discusión parlamentaria, los destinados al pago de los intereses y de los capitales amortizados de la Deuda, siempre que se ajustaran a lo preceptuado en las leyes que autorizaron su emisión. Por tanto, en todo lo referente al servicio financiero de la Deuda se seguía estrictamente el principio del presupuesto bruto.

¹¹ Transcrito en el capítulo III, págs. 111 y 112.

- Se preveía la posibilidad de instaurar Cajas de amortización. Estas Cajas, hoy en desuso, tenían como finalidad garantizar a los acreedores del Estado el cobro de los intereses y de los capitales amortizados, y para ello se afectaba al servicio financiero de la Deuda el producto de determinadas Contribuciones o Impuestos.

- Se daba rango de órgano Constitucional al Tribunal de Cuentas de la República.

La Intervención General de la Administración del Estado en la Segunda República

Se ha dicho con toda razón que los años de la Segunda República fueron la época dorada de la Intervención General. Calificativo que puede fundamentarse, entre otros, en los hechos siguientes:

a) Se establecen las Intervenciones civiles de Guerra y Marina integradas en la Intervención General de la Administración del Estado, con lo que el ámbito de sus competencias se extiende a toda la Administración del Estado.

b) La Ley de Bases para la Administración de la Hacienda Pública, de 3 de diciembre de 1932 (Ley Carner), entre otras innovaciones, contiene las siguientes:

- Que la Contabilidad del Estado será única y de la competencia exclusiva del Ministerio de Hacienda. A este efecto, en todos los Departamentos y organismos del Estado en que el servicio así lo requiera, existirán oficinas de Contabilidad dependientes de aquel Ministerio y a cargo del personal técnico del mismo (Base 3.^a). Y dado que la Contabilidad estaba incluida entre las funciones que atribuía a la Intervención General la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911, a la sazón vigente, se extendían y concretaban sus competencias en materia de Contabilidad pública.

- Establece la relación íntima de las funciones contables con las fiscalizadoras e interventoras, en la doble vertiente de los gastos y de los ingresos, al disponer:

— Estas secciones de Contabilidad —las de los Ministerios y Organismos del Estado— intervendrán, al cumplir sus funciones, la aplicación y desarrollo de los respectivos Presupuestos de gastos (Base 3.^a). La fiscalización previa de los ingresos será sustituida por la inherente a la toma de razón en contabilidad y por las actuaciones comprobatorias posteriores que de modo sistemático se establezcan (Base 6.^a).

- Por primera vez en la historia de la Intervención se prevé dotarla del personal técnico necesario para el desempeño de sus funcio-

nes, al disponer: Esta organización —se refiere a la de la Contabilidad y por consiguiente a las funciones interventoras inherentes a la misma— irá estableciéndose a medida que el Ministerio disponga del número suficiente de personal de la especialidad correspondiente (Base 3.^a).

c) Se extienden sus competencias a la inspección del gasto público. Primero en la Administración militar (Decreto de 29 de septiembre de 1931) y, posteriormente, por el Decreto de 28 de septiembre de 1935, a toda la Administración del Estado. Completando el ciclo de las funciones con el control del gasto público.

d) Se establece la independencia de los Interventores en relación con las Autoridades cuya gestión han de fiscalizar: «La función fiscal se ejercerá por delegación del Interventor General, de cuya autoridad dependerá directamente el personal a quien se haya encomendado, con absoluta independencia de las Autoridades cuya gestión fiscalicen, que a tal efecto, carecen de fuero y de jurisdicción sobre dichos funcionarios» (art. 1 del Decreto de 28 de septiembre de 1935, sobre Fiscalización e Inspección de Gastos Públicos).

Por otra parte, la independencia con la que la República rodeó a las funciones atribuidas a la Intervención General se pone claramente de manifiesto con el hecho de que, no obstante la inestabilidad gubernamental y el distinto signo político de los gobiernos que se fueron sucediendo —diecisiete gobiernos: dos en el período provisional y constituyente, cuatro en el primer bienio, nueve en el segundo y dos en el período del Frente Popular—, el Interventor General nombrado por el Gobierno provisional, a propuesta del Ministro de Hacienda, Don Indalecio Prieto, el 27 de abril de 1931, Don Adolfo Sixto Hontán, fue el único Interventor General de la República; incluso continuó en el cargo después del 18 de julio de 1936, en la denominada Zona Republicana, hasta el 7 de noviembre de 1938, fecha esta última en la que fue nombrado Subsecretario del Ministerio de Hacienda en el Gobierno presidido por Negrín y sustituido en la Intervención General por don José María Fábregas del Pilar.

e) Son los años en los que los funcionarios de nivel superior al servicio de la Intervención General son llamados a desempeñar las más altas funciones de nuestra Administración financiera. Obtienen casi en exclusiva las plazas convocadas para nutrir la nueva especialidad de Inspectores de los Servicios —creada por el Ministro Carner para constituir algo así como el Estado Mayor de la Hacienda Pública—, y reiteradamente son nombrados para desempeñar los Altos Cargos del Ministerio.

Y entre las causas que dieron lugar a los hechos que se acaban de mencionar pueden destacarse las siguientes:

- El régimen de libertades públicas que se instauraba en 1931 y que, como es sabido, conlleva una mayor transparencia en la gestión de los caudales públicos.

- El deseo de los Ministros de Hacienda de la época —entre los que es de justicia destacar a Carner y Chapaprieta—, de perfeccionar los sistemas y procedimientos de gestión, recaudación, contabilidad y control de la Administración Económica del Estado, en la triple vertiente de sus operaciones financieras, presupuestarias y patrimoniales.

- La personalidad del Interventor General, don Adolfo Sixto Hontán, quien puso toda su competencia profesional, capacidad de trabajo y entusiasmo al servicio de la Institución. Sirva de ejemplo la Circular que el 15 de octubre de 1931, dirige a los Interventores Delegados, dándoles instrucciones para el ejercicio de las funciones interventoras y fiscalizadoras, y que por considerar que en muchos de sus aspectos no ha perdido actualidad, la transcribimos a continuación:

«Deseosa esta Intervención General de que la función fiscal que le está encomendada se efectúe con igualdad de criterio por parte de todos sus delegados, ha acordado dirigirse a los mismos, recordándoles la necesidad de que en el desempeño de su misión velen por el más exacto cumplimiento de los preceptos de la Ley de Administración y Contabilidad de 1 de julio de 1911 y que, al realizar la intervención crítica que preceptúa el Estatuto de 19 de junio de 1924, facultad atribuida a la Intervención General por Real Decreto de 21 de febrero de 1930 (*Gaceta* del 22), se atengan en un todo a lo preceptuado en el Reglamento de 3 de marzo de 1925, en su capítulo II.

He de llamar la atención de V.S., muy especialmente, acerca de la necesidad de comprobar previa y plenamente la existencia de crédito presupuesto antes de autorizar con su intervención la aprobación de cualquier gasto que se proponga, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 39 de la Ley de 1 de julio de 1911 y Real Orden de 18 del mismo mes y año, debiendo comprobarse siempre que la aplicación del gasto corresponde realmente al crédito a que se propone su imputación.

Para realizar con perfecto conocimiento su misión y poder advertir a la superioridad cualquier infracción legal o de procedimiento deberá exigir esa Intervención delegada en todo caso, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 27 del expresado Reglamento, que los expedientes a que se refiere la obligación o gasto a intervenir, le sean remitidos originales completos y con la necesaria propuesta, o sea, como establece dicho precepto, en disposición de que se dicte acuerdo, y caso de disconformidad con la propuesta, remita a esta Intervención General el expediente en consulta, dando cuenta al Jefe de la Oficina que lo hubiere tramitado.

Deberá tenerse presente que la Intervención crítica ha de preceder a todo acuerdo por virtud del cual, se prepare la inversión de alguna cantidad consignada como crédito en los Presupuestos Generales del Estado o en virtud de cualquier disposición legal de carácter económico, sin más excepciones que las establecidas en el artículo 24 del Reglamento mencionado en sus párrafos segundo y tercero, y, por tanto, en relación con las obligaciones de carácter personal deberá recabar su intervención en los expedientes de autorización de horas extraordinarias y en todos aquellos en que se reconozca el derecho al devengo de dietas. También son muy de tener en cuenta las disposiciones del Reglamento de 18 de junio de 1924, sobre duración y cuantía de las mismas y asignaciones correspondientes a la categoría de los interesados.

La adquisición de material, mobiliario y otros efectos, deberá hacerse siempre en las condiciones establecidas en el capítulo V de la Ley de Administración y Contabilidad, sin que la gestión directa excluya la necesidad de que en el expediente se justifique haber realizado esa gestión, procurando el mayor beneficio para el Tesoro cuando se trate de adquisiciones hechas a fabricantes o almacenistas en servicios ejecutados por administración, extremo que debe justificarse demostrando documentalmente que se han pedido precios a las más importantes casas que puedan hacer el suministro y que se ha elegido la oferta más ventajosa, en precio o en calidad, en relación con la necesidad que se ha de atender, o, en otro caso, constar las circunstancias que, a juicio del centro gestor, hace innecesaria esa petición.

Respecto a la Intervención de la inversión de cantidades, debe fijar la mayor atención en exigir el más riguroso cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento de 3 de marzo de 1925, y, en armonía con lo establecido en el artículo 30 del mismo, deberá proponer a esta Intervención General la intervención material por un funcionario técnico, delegado suyo a tales efectos.

En toda Intervención sobre inversión de caudales públicos deberá comprobar que se han cumplido las condiciones al efecto establecidas; que las cantidades invertidas están dentro de las autorizadas a ese efecto; que la justificación viene en regla; que se han satisfecho los impuestos a que hubiere lugar y que en las operaciones aritméticas no se ha padecido error u omisión.

Deberá tenerse especial cuidado en la observancia del artículo 56 de la Ley de Administración y Contabilidad, y de la interpretación que de tal precepto hace el artículo 20 del Reglamento de 3 de marzo de 1925, de no consentir el fraccionamiento de las obligaciones que, en conjunto, sumen más de 50.000 pesetas, para evitar que se eluda la eje-

cución de los servicios o adquisiciones por subasta o concurso o, en su caso, la justificación de la necesidad imprescindible de que el gasto se realice por administración, previo los requisitos legales, por hallarse en alguno de los casos excepcionales que señala el artículo 55 de la citada Ley de Administración y Contabilidad.

Cuando se trate de cuentas rendidas por libramientos expedidos en concepto de "a justificar", deberá tener presente lo establecido en los artículos 70 y 83 de la Ley de Administración y Contabilidad, y en el artículo 117 del Reglamento de la Ordenación de Pagos de 24 de mayo de 1891.

Finalmente, esta Intervención General espera de vuestra señoría que en el desempeño de la misión fiscal procederá siempre con la máxima rapidez para no demorar la marcha de los servicios; que cuantos reparos o advertencias haya necesidad de formular se produzcan con la mayor corrección para evitar molestias innecesarias por parte de los Centros o dependencias gestoras, y que se abstendrá de formular reparos no justificados o triviales que entorpecen la administración y desacreditan la función fiscal.»

El carácter civil de toda la Intervención del Estado

Los anhelos de dotar de los atributos de unidad e independencia a las funciones interventoras y fiscalizadoras en toda la Administración del Estado, que se empezaron a manifestar a principios de siglo y que, como se ha expuesto en el epígrafe del capítulo IV, «La Intervención civil de Guerra y Marina y del Protectorado en Marruecos», se incorporaron, aunque de forma incompleta y efímera, a nuestro ordenamiento por las Leyes de Presupuestos de 26 de diciembre de 1914 y de 29 de abril de 1920, cristalizaron en la Segunda República, al dar carácter civil a toda la Intervención del Estado, atribuyéndola con carácter universal a la Intervención General de la Administración del Estado.

Intervención civil de la Marina.—Muy pronto, incluido dentro del conjunto de normas de carácter urgente promulgadas por el Gobierno provisional, lo que demuestra el interés de la República por el tema, publica la *Gaceta de Madrid* del día 5 de julio de 1931 un Decreto de fecha 2 de dicho mes, por el que se crea el Cuerpo de Intervención civil de la Marina. Los motivos en que se fundamenta su creación y los fines que con la misma se persiguen, quedan expuestos en el preámbulo de la citada disposición, en el que se decía:

«La intervención y fiscalización económica de los servicios y gastos que afectan al presupuesto del Ministerio de Marina se halla hoy en-

comendada al Cuerpo de Administración de la Armada, que, en virtud de un Decreto de la Dictadura, recientemente derogado, se ha venido llamando de Intendencia e Intervención. Esta simultaneidad de ambas funciones, o sea de la gestora y de la fiscal, no puede ni debe continuar por más tiempo en una gestión que exige, como es sabido, la inversión de grandes sumas.

Al buen gobierno de la Hacienda Pública y a los intereses nacionales conviene, no sólo que la fiscalización de la función gestora de nuestra Marina de guerra y de las subvenciones que otorga el Estado a la mercante sea verdadera y completa, sino también que el Cuerpo que la ejerza tenga, a la vez que una máxima responsabilidad personal, una respetabilidad e independencia de tal género que nadie pueda eludirla, ni en la integridad ni en el detalle.

Es indispensable además que el poder interventor no se limite a la comprobación de expedientes, que inmoviliza en las oficinas a sus funcionarios, porque tiene más importancia todavía la corrección o enmienda en el terreno de los hechos, de errores muy frecuentes. Esto hará que los interventores necesiten para el cumplimiento de su misión estar a la vista de la realidad, mezclándose necesariamente en la vida del organismo naval para formular cerca de todos sus elementos, en nombre del Gobierno, una interpretación uniforme de las leyes y reglamentos, con lo cual se hará mucho más fructífera su acción inopinada.

A más de tan poderosos motivos, el Gobierno provisional de la República encuentra que la vigente Ley de Administración y Contabilidad de Hacienda le otorga los medios necesarios para realizar aquel ideal, sin necesidad de legislar de nuevo, ya que en su artículo 73 autoriza a la Intervención General de la Administración del Estado para inspeccionar por sí o por medio de sus delegados todas las Dependencias o Establecimientos de Guerra y Marina en cuanto se refiera a los servicios que produzcan liquidación y pago de obligaciones. El desuso y el olvido de tan terminante y clara disposición de la ley, al mismo tiempo que la notoria falta de independencia de los llamados a ejecutarla, han podido ser causa de dispendios y de erróneas aplicaciones de los caudales públicos, que a todo trance hay que evitar con la creación de un Cuerpo de Intervención de carácter civil, cuyo servicio rápido y competente le haga no sólo eficaz, sino también apto para continuar como rama de dicha Intervención General cuando ésta dependa directamente del Parlamento. La creación de dicho Cuerpo no representa aumento de gastos, toda vez que el importe de los sueldos del nuevo personal deberá deducirse de los créditos correspondientes consignados en el presupuesto del Ministerio de Marina.

En su virtud, el Gobierno provisional de la República, a reserva de dar cuenta de todo ello a las Cortes, y a propuesta del Ministro de Marina, decreta lo siguiente...».

Y del contenido de la exposición de motivos que se acaba de transcribir, pueden resaltarse los aspectos siguientes:

- Se considera indispensable la separación de las funciones gestoras y fiscales: «Esta simultaneidad de ambas funciones, o sea de la gestora y de la fiscal, no puede ni debe continuar por más tiempo.»
- Se extiende la función interventora a la inspección del gasto público: «Es indispensable además que el poder interventor no se limite a la comprobación de expedientes, que inmoviliza en las oficinas a sus funcionarios, porque tiene más importancia todavía la corrección o enmienda en el terreno de los hechos, de errores muy frecuentes...»
- La reforma se hace con absoluto respeto al rango de las normas: «A más de tan poderosos motivos, el Gobierno provisional de la República encuentra que la vigente Ley de Administración y Contabilidad de Hacienda le otorga los medios necesarios para realizar aquel ideal sin necesidad de legislar de nuevo, ya que en su artículo 73 autoriza a la Intervención General de la Administración del Estado para inspeccionar por sí o por medio de sus delegados todas las Dependencias o Establecimientos de Guerra o Marina en cuanto se refiera a los servicios que produzcan liquidación y pago de obligaciones.»
- A la vez que se proclama la necesidad por la independencia de la función, se prevé que en un futuro próximo la Intervención General de la Administración del Estado pase a depender del Parlamento: «El desuso y el olvido de tan terminante y clara disposición de la ley, al mismo tiempo que la notoria falta de independencia de los llamados a ejecutarla, han podido ser causa de dispendios y de erróneas aplicaciones de los caudales públicos, que a todo trance hay que evitar con la creación de un Cuerpo de Intervención de carácter civil, cuyo servicio rápido y competente le haga no sólo eficaz, sino también apto para continuar como rama de dicha Intervención General cuando ésta dependa directamente del Parlamento.»

No se trata, como en la reforma de 1924, de crear un órgano de control único dependiente de las Cortes, sino de que la Intervención General de la Administración del Estado, conservando su denominación y funciones, pase a depender del Parlamento.

Finalmente el Decreto no se promulga a propuesta del Ministro de Hacienda, sino del de Marina, que a iniciativa propia cede funciones que tradicionalmente habían estado atribuidas, con ciertas limitaciones, a su Departamento.

Y en cuanto a la parte dispositiva del Decreto que se viene considerando y del Reglamento del Cuerpo, aprobado por Decreto de 29 de septiembre de 1931, procede reseñar:

Creación.—Con el nombre de Cuerpo de Intervención civil de la Marina se crea un Organismo que, dependiendo de la Intervención General de la Administración del Estado, tendrá las funciones que señala a este Centro fiscal sus Estatutos vigentes y se detallarán, además, en el Reglamento orgánico que ha de redactarse inmediatamente (art. 1).

Procede resaltar —aunque ya se dejó constancia del hecho en el capítulo IV al referirnos a las reformas introducidas a principios de siglo en la Administración del Ejército de Tierra—, la primacía en el ámbito de la Administración militar del Cuerpo en torno al cual se organiza, estructura y regula una función, hasta el extremo de confundirse con un organismo de dicha Administración, como ocurre en el artículo que se acaba de transcribir.

Carácter.—El Cuerpo de Intervención civil de la Marina tendrá carácter civil, carecerá de fuero militar y dependerá, en cuanto a la función fiscal que se le encomienda, de la Intervención General de la Administración del Estado, sin que ninguna autoridad militar, cualquiera que sea su categoría, ejerza jurisdicción directa ni indirecta sobre sus funciones, de las que será en absoluto responsable. Esto no obstante, sus funcionarios estarán sujetos a la autoridad de los Jefes del Centro o Dependencia en que presten sus servicios, exclusivamente en lo que se refiera al régimen y funcionamiento de las oficinas (art. 4).

Consideramos que la fórmula transcrita resolvía de forma afortunada —y muy posiblemente mejor que todas las establecidas hasta la fecha—, la coexistencia de la total independencia funcional con la dependencia orgánica indispensable del Departamento, Centro o Dependencia en los que, en cada caso, esté encuadrada la Intervención Delegada.

Procedencia de los componentes del Cuerpo.—El Cuerpo de Intervención civil de la Marina se constituirá con los Generales, Jefes y Oficiales de los Cuerpos Generales de la Armada, de Ingenieros, de Artillería, de Maquinistas y de Administración que lo soliciten, acudiendo al concurso que se publicará inmediatamente reglamentando sus condiciones. La proporcionalidad en la participación de dichos Cuerpos en el concurso será determinada oportunamente por el Ministro de Marina (art. 6).

Y la distribución que se hizo de las 34 plazas convocadas fue la siguiente: dos de carácter técnico para cada uno de los Cuerpos General, Ingenieros, Artillería y Máquinas, y las 28 restantes de carácter económico-fiscal para el de Intendencia de la Armada.

Este procedimiento de selección de los primeros componentes del Cuerpo —al que no se le daba carácter de continuidad con vistas al futuro—, le consideramos muy adecuado a las funciones que se atribuían a los Interventores, toda vez que permitía disponer de especialistas, técnicamente capacitados, para realizar las funciones de comprobación de las inversiones e inspección de los gastos.

Otros aspectos.—El Interventor de mayor rango dentro de la Administración de la Armada recibe la denominación de Interventor Central de la Marina. La denominación de Interventor General se reserva para el que tiene atribuidas competencias sobre toda la Administración del Estado. La misma pauta se siguió al crearse el Cuerpo de Intervención de Guerra.

Las atribuciones y prerrogativas inherentes a los Interventores que habían de realizar las funciones de comprobación de las inversiones e inspección de los gastos, se especifican en el título que, según modelo que se adjuntaba al Reglamento, expedía el Interventor General. Modelo que por considerarlo del mayor interés se transcribe a continuación:

«Don..., Interventor general de la Administración del Estado.

Formalizo por el presente título el nombramiento de Interventor de..., a favor de don..., que reúne todos los requisitos legales para el desempeño de este cargo, para el que ha sido designado por..., de fecha...

Por tanto, y teniendo en cuenta el carácter que este funcionario ostenta de Delegado de mi Autoridad, actuará en todo caso con las atribuciones y prerrogativas que al Interventor general de la Administración del Estado le confieren el Decreto de 2 de julio de 1931 y el Reglamento orgánico del Cuerpo de Intervención Civil de Marina, aprobado por Decreto de 29 de septiembre del mismo año, y las instrucciones de tal fecha, para el desempeño de los Servicios de la Sección móvil adscrita a la Intervención Central de Marina.

Quedan, por tanto, obligados todos los Jefes de Dependencias, buques y servicios, o cuantos hagan sus veces, y los Directores y Administradores de las Entidades cuyos servicios sean contratados o subvencionados por la Marina a facilitar la labor del titular de este nombramiento en cuantas inspecciones o investigaciones materiales o documentales desempeñe, auxiliándole con el personal y material necesarios a tales fines, y de acuerdo con las referidas Instrucciones y Decretos de fechas tales y tales.

En Madrid, a...

Por consecuencia de tal nombramiento, el Gobierno de la República se ha servido disponer que por las Autoridades de la Armada, que en cada caso corresponda, se disponga lo conveniente para que se le abran todos los Establecimientos y Cajas donde se custodien valores o metálico, se dé libre acceso a todos los buques, se le exhiban todos los documentos y se le den todas las facilidades que requieren tan importante servicio.

Madrid, ... de... de 1931.—El Ministro de Marina.»

Intervención civil de guerra.—La situación en la Administración del Ejército de Tierra al proclamarse la República no era igual a la que presentaba la Administración de la Armada. Existía al menos una separación entre las funciones de gestión y las de fiscalización de la actividad económica; estando atribuidas estas últimas a un Cuerpo de Intervención de Guerra que, esto sí, tenía carácter militar.

En la línea de dar carácter civil a toda la Intervención del Estado, en la Ley de Reclutamiento de la Oficialidad del Ejército, de 12 de septiembre de 1932, se disponía:

- El ingreso en el Cuerpo de Intervención Militar se verificará en análogas condiciones a las que rijan para el Cuerpo de Intervención General del Estado. Su personal no tendrá asimilación ni categoría militar alguna (art. 10).

- La extinción del personal actual del Cuerpo de Intervención Militar se llevará a efecto mediante la amortización de las vacantes que ocurran en la categoría inferior que en cada momento exista, disfrutando su personal, hasta la total extinción, los derechos que tengan los de sus empleos asimilados del Ejército; desempeñará la función que le asigna la Ley de 15 de mayo de 1902 con carácter completamente civil, en unión de los nuevos ingresos, y constituirá las primeras categorías del escalafón del Cuerpo (Disposición transitoria cuarta).

En consecuencia con los preceptos legales a que se acaba de hacer referencia, por Decreto de 15 de febrero de 1933, se creaba la Intervención Civil de Guerra. En su artículo 1.º se disponía, por una parte, el Órgano al que se atribuía la intervención de la Administración Militar, y, por otra, el Cuerpo con competencia para realizarla: «La Intervención en los gastos y servicios del Ministerio de la Guerra corresponde a la Intervención General de la Administración del Estado, según determina el artículo 71 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, y la realizará bajo su dirección el Cuerpo de Intervención civil de Guerra, constituido conforme a las disposiciones de este Decreto.»

Los artículos restantes se dedicaban, por una parte, a regular el nuevo Cuerpo y la organización del Servicio de Intervención en el Minis-

terio de la Guerra y, por otra, a desarrollar lo preceptuado en la Ley de 12 de septiembre de 1932, más arriba citada, en relación con la extinción del Cuerpo de Intervención Militar.

Y la transformación se justificaba en el preámbulo del Decreto que se viene considerando, en el que, entre otros extremos, se contemplaban los siguientes:

- Evolución y situación de la Intervención en la Administración del Ejército de Tierra al proclamarse la República: «La base legal orgánica del Cuerpo de Intervención Militar, venía siendo la Ley de 15 de mayo de 1902, que al suprimir el párrafo tercero del artículo 5.º de la Ley de 19 de julio de 1889, dispuso que el Cuerpo Administrativo del Ejército se dividiese en dos, el de Intendencia y el de Intervención, con independencia absoluta uno de otro y escalas separadas. La misma ley, después de definir las funciones que integran "la fiscalización económica del Ejército", encomendadas al Cuerpo de Intervención, declara que los Interventores en el cumplimiento de su cometido dependerán de los organismos superiores fiscales de la Nación. Aquella ley marcó una orientación sana y pausable, que no ha sido continuada hasta ahora, comenzando a separar la administración o gestión de los caudales del presupuesto y la fiscalización de los actos administrativos, pero se limitó a crear un Cuerpo especial de carácter militar, dotado en el presupuesto del Ministerio de la Guerra y dependiendo jerárquicamente del Ministro.»

- Conveniencia de que la función interventora y fiscalizadora sea única y que la función y el personal que la ejecute tenga carácter civil: «En buenos principios de administración no parece discutible que la función interventora y fiscalizadora de los gastos públicos debería ser única... Es también indiscutible que la función misma y el personal que la ejecute han de tener carácter exclusivamente civil.»

*Ley de Bases de la Administración de la Hacienda Pública,
de 3 de diciembre de 1932*

Las reformas de Don Jaime Carner.—Carner, Ministro de Hacienda del 15 de diciembre de 1931 al 12 de mayo de 1933, fecha esta última en la que dimitió por motivos de salud, realizó una amplia y profunda labor al frente del Ministerio. Tenía ideas claras, aunque le costase expresarlas en castellano, sobre la situación de la Hacienda Pública y sobre los medios y procedimientos que había que seguir para encauzarla por mejores derroteros. Y con esta finalidad elaboró, impulsó y consiguió ver aprobadas por las Cortes Constituyentes un conjunto de Leyes referentes a:

- Reformas en el conjunto de las contribuciones e impuestos que integraban el sistema tributario tradicional, conducentes a su transformación, perfeccionamiento e incremento de la recaudación.
- Implantación de la Contribución General sobre la Renta de las Personas Físicas.
- Administración de la Hacienda Pública.

Carner, que ha gozado, con toda justicia, del más alto prestigio como Ministro de Hacienda, encontró amplias facilidades en las Cortes para la aprobación de sus proyectos. Las Cortes Constituyentes no estaban controladas por las clases dominantes en la Restauración y en la Dictadura, que sistemáticamente se habían opuesto a la implantación de un sistema tributario más justo y con mayor capacidad recaudatoria, en el que figurase un impuesto de carácter personal.

La Ley de Bases de la Administración de la Hacienda Pública, de 3 de diciembre de 1932.—Al comentar la obra de Carner al frente del Ministerio de Hacienda, se suele destacar su éxito al conseguir incorporar a nuestro Sistema tributario la Contribución General sobre la Renta de las Personas Físicas; empeño en el que habían fracasado, sucesivamente, Cobián en 1910; Suárez Inclán en 1916; Cambó en 1921, y Calvo Sotelo en 1926. Generalmente se olvida que, asimismo, hay que anotar en su haber y como hecho destacado, la promulgación de la Ley de Bases de la Administración de la Hacienda Pública, de 3 de diciembre de 1932.

Uno de los obstáculos que se aducía una y otra vez, para impedir la modernización de nuestro Sistema tributario, incorporando al mismo tributos de carácter personal, era el que nuestra Hacienda Pública carecía de una Administración Financiera capaz de afrontar con éxito los problemas que conllevaba dicha modernización; sin que, por otra parte, se tomaran las medidas que demandaba su actualización. Carner vió, sin duda, el problema en toda su dimensión y se dispuso a sentar las bases para una solución paulatina del mismo. La Ley de Bases de 3 de diciembre de 1932 tenía como objetivos claros y concretos los de modernizar, actualizar, perfeccionar, simplificar y agilizar la Administración de la Hacienda Pública; partiendo para ello de las funciones que entonces tenía atribuidas el Ministerio, de su estructura orgánica, del personal a su servicio y de los procedimientos a la sazón vigentes.

La Ley dedica su Base primera a la delimitación de las competencias del Ministerio, y en las siguientes se refiere a:

- Creación del Consejo de Dirección del Ministerio.
- Contabilidad del Estado.
- Reclamaciones económico-administrativas.
- Organización de la Administración Territorial de la Hacienda Pública.

- Agilización y simplificación de los procedimientos referentes al reconocimiento, liquidación, fiscalización, intervención, contabilización y recaudación de los derechos, rentas, contribuciones e impuestos del Estado.

- Especialización de los funcionarios.
- Creación de la Inspección de los Servicios del Ministerio.
- Establecimiento del recurso previo de reposición.
- Simplificación de trámites y concesión de personalidad administrativa a los funcionarios.
- Personal en régimen laboral.

Además de las bases referentes a las funciones atribuidas a la Intervención General de la Administración del Estado y al personal a su servicio, queremos detenernos en los aspectos siguientes:

- La falta de utopía. Se trata de una Ley que parte de la situación existente en la fecha de su promulgación y que marca unos objetivos a cubrir paulatinamente, a medida que lo permitan los medios personales y materiales:

— Esta organización —se refiere a la Contabilidad del Estado—, irá estableciéndose a medida que el Ministerio disponga del número suficiente de personal de la especialidad correspondiente (Base 3..).

— Esta reforma deberá hacerse paulatinamente, en la medida que lo consientan los recursos del Presupuesto General de Gastos del Estado y la preparación del personal necesario (Base 5.^a al referirse a la Administración territorial).

— Los Reglamentos determinarán la forma y los plazos en que han de introducirse modificaciones en los servicios que, sin perturbación de los actualmente establecidos, ni riesgo para el Tesoro, permite llegarse en lo futuro más próximo posible a una organización capaz de lograr las siguientes finalidades... (Base 6.^a).

Las normas transcritas ponen de manifiesto el sentido práctico, el tener los pies en la tierra, que caracteriza a los catalanes y que, sin duda, Carner poseía en alto grado.

- La especialización de los funcionarios:

— La función encomendada a cada uno de los Cuerpos al servicio del Ministerio de Hacienda no podrá ser otra que la que corresponda estrictamente a la técnica de cada uno de ellos [Base 6.^a G)].

La complejidad y diversidad de las funciones que tiene a su cargo la Administración Financiera de un Estado moderno hace que tenga que disponer de funcionarios altamente cualificados y especializados

en las distintas ramas o sectores a los que se extienden sus competencias.

- La creación de la Inspección de los Servicios:

—Todos los servicios del Ministerio de Hacienda, sin excepción alguna, se hallarán sometidos a una inspección permanente, con jurisdicción reglamentada, a fin de asegurar su eficacia y movilidad. Esta inspección será ejercida, a las órdenes del Ministro, por funcionarios afectos al Consejo de Dirección y elegidos entre los que figuren en la escala técnica de los distintos Cuerpos, por procedimientos que garanticen la más rigurosa selección, así en el orden de las cualidades morales, como en el de las capacidades administrativas. Tales funcionarios tendrán, a todos los efectos, la consideración de Jefes de Servicios [Base 6.^a. I)].

- Simplificación de trámites y concesión de personalidad administrativa a los funcionarios:

—Las modificaciones en los servicios a que se refieren las normas anteriores se harán a base de simplificar los trámites, dando personalidad administrativa a los funcionarios, según la misión que se les confíe y señalando concretamente su responsabilidad y el modo eficaz de hacerla efectiva por faltas debidas a ignorancia, negligencia o mala fe (Base 7.^a).

Como se deja dicho más arriba, en relación con las funciones atribuidas a la Intervención General y con el personal a su servicio, la Ley incorpora a nuestro ordenamiento principios de importancia trascendental:

- Contabilidad del Estado única y de la competencia exclusiva del Ministerio de Hacienda. Caja única, Presupuesto único y Contabilidad única constituyen la trilogía sobre la que debe cimentarse toda Administración financiera.

- La relación íntima de la función contable con las fiscalizadoras e interventoras y el desempeño de las mismas por personal técnico especializado. Se establece el principio de que la intervención está a cargo de la Contabilidad:

—Estas Secciones de Contabilidad, intervendrán al cumplir sus funciones, la aplicación y desarrollo de los respectivos Presupuestos de Gastos (Base 3.^a).

— La fiscalización previa de los ingresos será sustituida por la inherente a la toma de razón en contabilidad y por las actuaciones comprobatorias posteriores que de modo sistemático se establezcan [Base 6.B)].

Dada la actualidad de este último principio —ya que ha sido incorporado con algunas matizaciones al artículo 95 de la Ley General Presupuestaria, Texto refundido de 23 de septiembre de 1988, según la redacción dada al mismo por la disposición adicional octava de la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987—, resulta obligado analizarlo con el fin de intentar interpretar su sentido.

¿La sustitución de la fiscalización previa de los ingresos por la inherente a la toma de razón en Contabilidad ha de interpretarse en el sentido de que la primera queda suprimida como tal fiscalización y sustituida sencilla y llanamente por la toma de razón en contabilidad?

¿Por el contrario, puede interpretarse que la intención del legislador fue la de disponer que dos funciones que se venían ejecutando en dos momentos distintos y diferenciados del proceso administrativo-contable-recaudatorio de los ingresos de la Hacienda Pública se realizaran en el futuro de forma inseparable?

Al no haberse desarrollado la Base en cuestión para su interpretación, acudimos, en primer lugar, al Decreto de 2 de agosto de 1934, por el que se reglamentó el recurso previo de reposición, creado por el apartado F) de la base 6.^a de la Ley de Bases que se viene comentando. Pues bien, en el párrafo octavo del artículo 5.º, se dispone: «Si por estimarse el recurso previo de reposición se hubiere de producir modificación del acto administrativo, se entregará a continuación el expediente en la Intervención, la que tomará razón de las modificaciones, a más tardar, en el día siguiente al de la entrega. *En este trámite la Intervención podrá oponerse al acuerdo de reposición de la oficina gestora, bastando su oposición para que el recurso previo se entienda desestimado, debiéndose notificar así al presentador del recurso*»¹².

Y en el párrafo décimocuarto del mismo artículo: «La Intervención podrá instar la reposición del acto administrativo en el plazo y con arreglo a las normas fijadas en el presente artículo en lo que para la misma tengan de aplicación.»

Y de los preceptos transcritos se deduce, de forma clara e inequívoca a nuestro juicio, que la Ley de Bases de 3 de diciembre de 1932, no suprimió la fiscalización previa de los ingresos, sino que la unió al trámite de la toma de razón en contabilidad con el fin de que ambas funciones, la contable y la fiscal, se efectúen de forma inseparable. Ya que es en el ejercicio de sus facultades fiscalizadoras y no de las contables cuando la Intervención puede instar el recurso de reposición o, en su caso, oponerse a los interpuestos por los particulares.

¹² El subrayado es nuestro.

Contribuye, asimismo, a arrojar luz sobre el tema el siguiente comentario de Fábregas del Pilar:

«Este artículo 19 del Reglamento de 1925, tal como quedó redactado en el año 1953, presupone la noción de aquello en que ha de consistir la fiscalización previa de los derechos del Estado, o sea de los actos administrativos en que tienen su origen. Son fáciles de percibir bien sus dificultades que, al menos en la mayoría de los casos, la hacen imposible. Si antes de que se dicte el acto administrativo en virtud del cual se reconozca o liquide un derecho de la Hacienda ha de ser examinado por los Interventores, se entorpecerían de tal modo los servicios fiscales que podrían llegar a paralizar la recaudación. Por eso se explica perfectamente que el apartado C) de la base 6.^a de la Ley de 3 de diciembre de 1932 dispusiera que esta fiscalización previa del reconocimiento de los derechos de la Hacienda, que consiste, en la mayoría de los casos, en el examen de las liquidaciones practicadas por aplicación de las disposiciones de aquella parte del "Derecho fiscal" que en la nota preliminar de esta obra he designado con el calificativo de "Derecho tributario", se considere sustituida por la toma de razón de estas liquidaciones en contabilidad, para que esta anotación proporcione la garantía de que lo recaudado coincidirá con lo liquidado, sin perjuicio de lo que para revisarlo resulte de las diligencias posteriores a las que con suma vaguedad alude esta Base 6.^a de la Ley de 1932, y que no pueden ser otras que las que resulten del uso de esa facultad de revisar las liquidaciones practicadas en aquellos casos en que se halle legalmente admitida.

No obstante lo dicho, se ha de advertir que esta sustitución de la fiscalización previa del reconocimiento de los derechos de la Hacienda por la toma de razón en contabilidad de los documentos en que consten no es general, sino que se refiere exclusivamente a los documentos cobratorios y a las liquidaciones. De la comparación de lo que dispone este artículo con lo que se establece en el 26, resulta que cuando los derechos de la Hacienda se determinan mediante la formación de un expediente, la liquidación que en él se practique ha de ser fiscalizada. Tal es el caso, por ejemplo, de las liquidaciones relativas a la administración de los monopolios de petróleos y tabacos, de la renta del Timbre y en general de todos aquellos en que la fijación de los derechos de la Hacienda al cobro de determinadas cantidades se establece en un expediente en el que, previos los trámites a que haya lugar, se formulan las respectivas propuestas»¹³.

¹³ En *Ley de Contabilidad e Intervención de los Derechos y Obligaciones del Estado*, citada en reseña bibliográfica, págs. 405 y 406.

Finalmente, recurrimos a la interpretación de la frase. Para lo cual partimos del significado del adjetivo «inherente»:

Inherente: Adjetivo.—Que por su naturaleza está de tal manera unido a otra cosa que no se puede separar (Julio Casares).

Inherente: Adjetivo.—Se dice con respecto a una cosa, de otra que está en ella o va junto a ella «propia e inseparable» (María Moliner).

Y a la vista del significado del adjetivo inherente, opinamos que en buena hermenéutica la frase «La fiscalización previa de los ingresos será sustituida por la inherente a la toma de razón en Contabilidad», ha de interpretarse en el sentido de que la fiscalización previa de los ingresos que dentro del proceso administrativo-contable-recaudatorio de los derechos del Estado, se realizaba como trámite independiente y anterior al de toma de razón en contabilidad, en el futuro se realizará dentro del trámite de toma de razón; o sea, que la fiscalización previa irá unida a la toma de razón de forma inseparable. En el supuesto de que la intención del legislador hubiera sido la de suprimir la fiscalización previa hubiera dispuesto: La fiscalización previa de los ingresos será sustituida por la toma de razón; eliminando la palabra «inherente».

En resumen opinamos:

- Que la intención del legislador fue la de unir en un solo trámite la fiscalización previa de los derechos y la toma de razón de los mismos.
- Que la fiscalización previa puede limitarse a las liquidaciones que según su carácter o cuantía, así se disponga por el Interventor General de la Administración del Estado.

Finalmente, en relación con las «actuaciones comprobatorias posteriores» que como complemento a la nueva fiscalización previa prevé la Base 6.^a de la tantas veces citada Ley de 3 de diciembre de 1932, acudimos, una vez más, a la autorizada opinión de Fábregas del Pilar, que sobre el particular nos dejó escrito:

«La mención que hace la Base 6.^a de la Ley de 3 de diciembre de 1932 de las "actuaciones comprobatorias posteriores" al acto administrativo del reconocimiento de un derecho a favor de la Hacienda, se refiere a las que "de modo sistemático se establezcan", y funda en este propósito la aspiración de lograr, cuando tenga realidad el complemento de la fiscalización previa de estos actos, que, según se dice en el texto, es en la práctica irrealizable. No se han establecido estas actuaciones comprobatorias posteriores. Su concepto es extremadamente vago, pero hasta cierto punto puede hacer sus veces la revisión de las liquidaciones practicadas que admite la legislación de algunas contribuciones e impuestos, como ocurre, por ejemplo, con la de Utilida-

des, según el artículo 27 de la Ley de 22 de septiembre de 1922, y hasta cierto punto con el Impuesto de Derechos reales, según el también artículo 27 de la Ley de 7 de noviembre de 1947. Fundándose en lo que dispone el artículo 29 de esta Ley de Contabilidad, se ha pretendido que esta facultad de revisar las liquidaciones practicadas se puede extender a todos los derechos del Tesoro y, por lo tanto, a todas las contribuciones e impuestos mientras no haya transcurrido el término de quince años que para su prescripción establece. Esta opinión es difícil de conciliar con el principio consagrado por la Ley orgánica y procesal de la jurisdicción contencioso-administrativa, según la cual la Administración no puede revocar sus propias decisiones porque el acto administrativo mediante el que se aprueba una liquidación tiene este carácter»¹⁴.

El comentario transcrito pone de manifiesto, por una parte, las dificultades con las que se tropezará a la hora de establecer las referidas actuaciones comprobatorias posteriores y, de otra, cómo la eficacia de la fiscalización radica, tanto en la vertiente de los recursos como de los gastos, en su carácter de ser previa a todo acto, documento o reclamación que produzca derechos u obligaciones.

El Tribunal de Cuentas de la República

La Ley del Tribunal de Cuentas de la República, prevista en el artículo 120 de la Constitución, fue promulgada el 29 de junio de 1934.

Esta Ley definía al Tribunal de Cuentas de la República como el órgano al que, con jurisdicción especial y privativa, se le encomendaba la fiscalización de la gestión económica. Se le incluía dentro de la categoría de los supremos y contra sus resoluciones no se daba recurso alguno.

El nombramiento y la separación de Presidente, Ministros y Secretario General correspondía a las Cortes, a propuesta de la Comisión que determinase su Reglamento, o a su Comisión Permanente cuando las sesiones estuvieran suspendidas o la Cámara disuelta.

Entre las competencias que la Ley atribuía al Tribunal de Cuentas de la República, como autoridad superior, se encontraban las siguientes:

- Revisar el examen que de las cuentas sometidas a su calificación hubiera hecho la Intervención General de la Administración del Esta-

¹⁴ En *Ley de Contabilidad y Fiscalización e Intervención de los Derechos y Obligaciones del Estado*, citada en reseña bibliográfica, págs. 383 y 384.

do o las dependencias oficiales por cuyo conducto debían ser rendidas.

- Conocer de los expedientes de reintegro por alcances o malversación de fondos públicos, descubiertos fuera del examen de cuentas.

- Declarar la solvencia de responsabilidad y cancelación de sus obligaciones a favor de los que tuvieran constituidas fianzas para garantizar el manejo de caudales pertenecientes al Estado.

- Examinar y comprobar las Cuentas Generales del Estado que redactara la Intervención General y declarar su conformidad o las diferencias que ofrecieran, en relación con las particulares presentadas al Tribunal y con las disposiciones del presupuesto correspondiente.

- Librar y pasar al Gobierno certificación del resultado que ofreciera el examen y comprobación de las Cuentas Generales del Estado.

- Redactar y presentar a las Cortes, dentro de los plazos señalados en la Ley de Administración y Contabilidad, una Memoria relativa a la Cuenta General de cada Presupuesto, haciendo las observaciones y proponiendo las reformas a que dieran lugar los abusos advertidos en la recaudación y disminución de los fondos públicos. Memoria que debía publicarse en la *Gaceta de Madrid*.

- Examinar los expedientes de contratos para la adquisición de fondos que le pase el Gobierno y dar cuenta a las Cortes en Memoria extraordinaria, siempre que, a su juicio, se hubieran cometido en ellos abusos, faltas o ilegalidades.

- Examinar y tomar razón de todos los contratos que se le comunicaran por el Gobierno, por superar la cuantía fijada en la Ley de Contratos.

- Fiscalizar anualmente la gestión de los organismos de las Regiones autónomas, con arreglo a sus respectivos Estatutos.

- Censurar, calificar y reparar las cuentas de los Ayuntamientos en los casos que así se determinase en la Ley Municipal.

Por tanto, se trataba de un Organismo independiente de la Administración al que, siguiendo nuestro modelo tradicional, se le atribuían funciones de carácter jurisdiccional y fiscalizador de la actividad económica del Estado, Regiones autónomas y Ayuntamientos, a realizar principalmente en base los hechos reflejados en las cuentas públicas.

El Decreto sobre Fiscalización e Inspección de los Gastos Públicos, de 28 de septiembre de 1935

Los proyectos y reformas de Chapaprieta.—Don Joaquín Chapaprieta ocupó la cartera de Hacienda en el Gobierno de centro-derecha que formó Lerroux el 6 de mayo de 1935, que estaba integrado principalmente por radicales y cedistas, y en el que Chapaprieta entró como independiente. Posteriormente, en la crisis que se produjo el 21 de sep-

tiembre, pasó a ser Presidente del nuevo Gobierno, conservando la cartera de Hacienda, al igual que cuando el 29 de noviembre formó su segundo Gabinete.

Procedía Chapaprieta, al igual que Alcalá-Zamora, Santiago Alba y Portela Valladares, de las filas de los partidos dinásticos de la Restauración, concretamente del Partido Liberal, y como tal había ocupado la Subsecretaría de Hacienda en 1916 con Santiago Alba de Ministro y, posteriormente, en 1922, en un Gobierno presidido por García Prieto, había sido Ministro de Trabajo, Industria y Comercio.

Los proyectos hacendísticos de Chapaprieta tenían como principal objetivo la nivelación del Presupuesto. Ahora bien, no una nivelación a base de un Presupuesto paralizante, que redujese la actividad económica e incrementase el paro, sino una nivelación a la cota más alta que permitiera la economía nacional: «Yo pretendo que el Presupuesto español tenga, si no asignaciones espléndidas, por lo menos tanto como lo consientan las disponibilidades del país, para que España siga en marcha, para que se pueda atender a los gastos de propulsión de la riqueza, repoblación forestal, comunicaciones marítimas, paro obrero, desarrollo de obras de carácter público y también para que los gastos (...) de defensa nacional queden decorosa y eficazmente atendidos»¹⁵.

Y sus proyectos comprendían:

- Restricción de los gastos públicos corrientes, que quedaría plasmado en la Ley de Restricciones de 1 de agosto de 1935.
- Conversiones de la Deuda pública, aprovechando la coyuntura de dinero barato y con el fin de reducir su carga sobre el Presupuesto. Conversiones que se materializaron en la Ley de 23 de julio de 1935.
- Reformas tributarias. Sus proyectos en este terreno se incorporaron a un conjunto de leyes que se acompañaron al proyecto de Ley de Presupuestos para el ejercicio de 1936, y que se referían, de una parte, a reformas en las contribuciones e impuestos que integraban el Sistema tributario y, de otra, estaban destinadas a: solicitar la revisión de las exenciones fiscales existentes; mejorar el régimen de contabilidad, inspección y recaudación de los tributos, y modificar la Ley de Contrabando y Defraudación. El alcance de estas reformas las explicaba así el Ministro: «Yo traigo una reforma muy extensa de impuestos, no una reforma codiciosa en que se crean nuevos impuestos, en que se aumentan las cuotas sólo con espíritu fiscal; traigo una reforma en la que la subida de cuotas es escasa y sólo en algún caso, porque

¹⁵ Cita que tomamos de la obra de Francisco COMIN, *Hacienda y Economía en la España Contemporánea*, citada en reseña bibliográfica, págs. 970 y 971.

es de estricta justicia; traigo una reforma más procesal que de fondo, una reforma que tiende a que entre la malla de la Administración no se escapen, como se venían escapando, centenares de millones de pesetas; es una reforma que va más en contra del ocultador o defraudador que del contribuyente de buena fe»¹⁶.

Estas reformas, a excepción del proyecto de Ley referente a la Contribución sobre la Renta, quedaron inéditas. Las Cortes, que habían aprobado sin dificultad la Ley de Restricciones y la relativa a las Conversiones de la Deuda Pública, se opusieron a las mismas. Se frustraba así la que pudo ser una reforma tributaria de gran trascendencia para nuestra Hacienda.

La Ley de Restricciones.—Esta Ley contenía un conjunto de normas básicas destinadas a actualizar, restringir y controlar los gastos públicos. Si se excluyen los gastos derivados del servicio financiero de la Deuda, que se abordaba en otra Ley, la de Restricciones comprendía todo el espectro de los gastos públicos corrientes. Fiel al programa de Chapaprieta, no contemplaba los gastos de inversión, que, como queda dicho más arriba, el Ministro aspiraba no sólo a no restringirlos, sino a incrementarlos.

Las bases contenidas en la Ley fueron desarrolladas en una batería de Decretos, diecisiete en total, conjuntos de la Presidencia de Gobierno y del Ministerio de Hacienda, que llevan fecha de 28 de septiembre de 1935 y que aparecen publicados en la *Gaceta de Madrid* del día siguiente.

Expuestos de forma esquemática, la Ley y los Decretos se referían, entre otros de menor entidad, a los extremos siguientes:

- Reorganización de los Servicios de los Departamentos ministeriales.

Las bases de la Ley, contenidas en su articulado, se desarrollaron en cuatro Decretos:

- Supresión y modificación de Direcciones Generales y Servicios de la Administración Central de los diferentes Departamentos ministeriales, civiles y militares.

- Reunión de locales y unificación de oficinas.

- Supresión de Imprentas en diversos Ministerios y su adscripción a la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre.

- Refundición y supresión de Direcciones Generales en el Ministerio de Hacienda, reorganización del Tribunal Económico-Administrativo Central y del Servicio de Carabineros.

¹⁶ Tomada de la obra citada en la llamada anterior, pág. 973.

- Supresión de Cajas especiales y de exacciones que no se hallasen legalmente establecidas.

La supresión de los Organismos autónomos o Cajas especiales —cuyas denominaciones se consideran sinónimas hasta las precisiones efectuadas por la Ley de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas, de 26 de noviembre de 1958—, o al menos su reducción y una regulación más rigurosa de los subsistentes, ha merecido, una y otra vez, la atención de los Ministros de Hacienda. Ya que su proliferación y existencia incontrolada, además de su repercusión negativa sobre el Tesoro Público, va contra el principio de unidad de Caja y quebranta los de unidad y universalidad del Presupuesto y sustrae a la soberanía financiera de las Cortes el control de una parte de los gastos e ingresos del Estado.

La Ley Chapaprieta, así como el Decreto dictado para su desarrollo, a la vez que establecían las bases para la clasificación de los Organismos y Cajas especiales existentes y el procedimiento para la determinación de los que procedía suprimir, disponía en relación con los que se declarasen subsistentes:

«La reglamentación que se acuerde deberá prever la forma de que los presupuestos de dichos Organismos sean conocidos en las Cortes, sus gastos fiscalizados por la Intervención General de la Administración del Estado y sus cuentas examinadas por el Tribunal de Cuentas de la República. En esta reglamentación se tendrán en cuenta las peculiaridades económicas de cada uno de los organismos que subsistan.»

La norma transcrita resume las bases sobre las que debe cimentarse la administración económico-financiera de las Entidades estatales autónomas, sujeción a:

- Régimen de presupuesto público, aprobado por las Cortes.
- Fiscalización por la Intervención General de la Administración del Estado.
- Rendiciones de cuentas al Tribunal de Cuentas.
- Reducción de los gastos de personal.

Las normas referentes a la reducción de los gastos de personal eran las más amplias y, entre otros, se referían a los extremos siguientes:

- Reducción de plantillas y aumento de sueldos.
- Revisión de todos los nombramientos que no fuesen de temporeros o de interinos y no hubiesen sido hechos en virtud de oposición.
- Regulación de los gastos de representación, gratificaciones, asistencias, dietas, indemnizaciones por residencia, horas extraordinarias, etcétera.

— Paga de haberes en plata a los funcionarios del Estado en el extranjero.

— Prohibición, salvo en casos excepcionales, de la consignación en los Presupuestos de créditos globales para gastos de personal.

- Revisión de los expedientes de Clases Pasivas.

En la normativa reguladora de la revisión de los expedientes de concesión de derechos pasivos, cabe resaltar la referente a la interrelación que se establece entre la Dirección General de la Deuda y Clases Pasivas y los Juzgados de los que procedan las certificaciones acreditativas de la existencia, modificación o extinción de la personalidad civil de los pensionistas.

- Reducción de los gastos de material.

Se establece una normativa clara y concisa para la realización de estos gastos y para su control; tanto para los de oficina no inventariables como para los de carácter inventariable. Algunas de sus normas subsisten en la actualidad, como, por ejemplo, las Juntas de Compras que se creaban en cada Ministerio.

- Otros extremos.—Asimismo, se contemplaban y regulaban:

— Los servicios de automovilismo del Estado.

— El control de la inversión de las subvenciones concedidas por el Estado con cargo a sus Presupuestos.

Al leer y analizar el conjunto de la normativa, armónica y sistemática, promulgada por Chapaprieta con el fin de regularizar, actualizar y restringir en lo posible y dentro de un orden los gastos públicos corrientes, se llega a la conclusión de que constituye el propósito más serio y ponderado de cuantos se han programado o realizado hasta el día de la fecha. Puede afirmarse que constituye un anticipo del que en las nuevas técnicas presupuestarias se conoce como Presupuesto base cero. Su lectura reposada resulta instructiva y aleccionadora y no obstante el tiempo transcurrido, una buena parte de su contenido no ha perdido actualidad.

El Decreto sobre Fiscalización e Inspección de los Gastos Públicos.—El buen fin del amparo programa diseñado por Chapaprieta requería perfeccionar, actualizar y potenciar las funciones de control del gasto público. Así queda reflejado, una y otra vez, en los Decretos dedicados a desarrollar y reglamentar la Ley; como, por ejemplo, en el referente a las retribuciones complementarias de los funcionarios, en el que se disponía: «Por la Intervención General de la Administración del Estado se procederá a organizar el fichero general del personal de la Administración.

A este efecto todos los funcionarios del Estado, del orden civil o militar, deberán formular declaración jurada en la que hagan constar

el sueldo que perciben por razón del cargo o destino que desempeñen, así como todo otro emolumento que perciban, cualquiera que sea su denominación y concepto, y presupuesto, caja o fondo que lo satisfagan.

Igual declaración vendrán obligados a verificar cada vez que varíen las retribuciones que tengan declaradas.

El fichero general deberá llevarse al día por la Sección encargada del mismo, la cual tendrá facultad para examinar en cualquier momento, en las Ordenaciones de pagos, habilitaciones, secciones de personal y organismos de todas clases, las nóminas y documentos en que se acrediten o asignen retribuciones al personal. Cada cinco años deberá efectuarse una comprobación general en la forma que se determine al reglamentar lo dispuesto en este artículo.

Toda concesión de cualquier retribución que no sea el sueldo personal que se otorgue en lo sucesivo, deberá ser visada por la Intervención a los efectos de su anotación en el fichero general, sin cuyo requisito no podrá aquélla satisfacerse.»

Y como complemento de las normas que sobre el control de los gastos públicos se contenían en los Decretos de desarrollo y reglamentación de la Ley se dictó uno específico sobre Fiscalización e Inspección de los Gastos Públicos. En este Decreto, entre otros extremos, se establecía:

a) Competencia y atribuciones sobre fiscalización e inspección de los gastos públicos.—La fiscalización e inspección de los gastos públicos, tanto en lo que se refiere a la intervención previa de los mismos, como al examen de las inversiones, será de la competencia y atribución exclusiva del Ministro de Hacienda, que ejercerá su misión a través de la Intervención General de la Administración del Estado (art. 1).

b) Modalidades de la función fiscalizadora.—La función fiscalizadora comprende:

Primero, la fiscalización previa de todo acto, documento o reclamación que produzca derechos, obligaciones, ingresos, pagos, entradas o salidas de artículos y efectos en las Cajas, almacenes y establecimientos del Estado, así como la de todo acto administrativo que implique el reconocimiento de una obligación del Estado antes de que dicten resolución los Departamentos ministeriales o autoridades competentes y se ejercerá previo informe en todo expediente o liquidación en que se trate del expresado reconocimiento.

Segundo, la intervención plena de todos los establecimientos fabriles del Estado, almacenes y Cajas, con facultad de comprobar en todo momento las relaciones de personal y el ganado, artículos, maquinaria, efectos y material.

Tercero, el examen y censura de toda cuenta o justificante de pagos hechos en concepto de «a justificar».

Cuarto, la intervención formal y material del pago.

Quinto, la intervención de la inversión de cantidades destinadas a realizar servicios, obras y adquisiciones y su recepción.

Sexto, la intervención de todos los servicios de carácter público que por arrendamiento o delegación se realicen por Empresas u Organismos independientes del Estado (art. 2).

c) Inspección de los gastos públicos.—Para lograr la mayor eficacia en la fiscalización de la inversión de los caudales públicos, los Interventores podrán inspeccionar en forma discrecional en cuanto a la ocasión, según la naturaleza y circunstancias de cada caso, los diferentes servicios, pudiendo reclamar cuantos antecedentes consideren necesarios, y asimismo efectuar el examen y comprobación de libros, cuentas y documentos que consideren precisos en cada caso y ordenar la práctica de revistas administrativas de presencia de personal activo y pasivo y la verificación de arqueos y recuentos (art. 3).

d) Independencia de los Interventores y carácter de autoridad de los nombrados por el Interventor general para ejercer funciones de inspección de los gastos públicos:—La norma referente a la independencia de los Interventores en relación con las Autoridades cuya gestión fiscalicen, ha sido transcrito en el epígrafe referente a «La Intervención General de la Administración del Estado en la Segunda República».

Y en relación con el carácter de autoridad de los nombrados para ejercer funciones de inspección de los gastos públicos se disponía: Tendrán en el ejercicio de su función, el carácter de autoridad, con libre acceso en cualquier momento a las oficinas, centros, dependencias y establecimientos de todo orden. Los primeros Jefes de los mismos deberán darles las mayores facilidades para el cumplimiento de su misión (art. 3).

e) Personal al servicio de las funciones fiscalizadoras y de inspección del gasto público.—La Intervención General de la Administración del Estado utilizará para tales fines el personal de los Cuerpos de Contabilidad y de la Intervención Civil de Guerra y Marina, el de los demás Cuerpos del Ministerio de Hacienda que se considere necesario adscribir a tal cometido y el de los funcionarios de otros Ministerios, cuya actuación se estime precisa, debiendo ser designados en este caso por el Ministerio correspondiente a propuesta de la Intervención General (art. 1).

El Ministerio de Hacienda organizará la ejecución de los servicios de Intervención con el personal de que hoy dispone la Intervención General, el de otros Ministerios que fuera preciso y mientras ello fuera posible con el personal de todas clases que figure en la Sección de «a

extinguir», a cuyo efecto se celebrarán concursos entre éste en la forma que reglamentariamente se determine (art. 7).

19 Resolución de los reparos.—En relación con la resolución de los reparos en los casos en que se planteen la discrepancia entre el Interventor y el Organo gestor, se establecía un procedimiento que difería tanto del entonces vigente, regulado por el Reglamento de 1925, como del que, establecido por la Ley General Presupuestaria, rige en la actualidad. Sus principales peculiaridades consistían en:

— Las discrepancias entre el Interventor-Delegado y los Jefes de los respectivos Servicios de un Departamento ministerial se resolvían por el Ministro del Ramo, previo informe del Interventor del Ministerio respectivo. La resolución de dicha autoridad era ejecutiva, cualquiera que fuera el sentido en que se adoptase, pero la Intervención quedaba libre de responsabilidad si la resolución era opuesta al informe emitido por ella y venía obligada a dar cuenta al Ministro de Hacienda, el cual podía, si lo estimaba pertinente, proponer que se elevara la resolución de la divergencia a acuerdo del Consejo de Ministros.

— No se contemplaba el caso de las posibles divergencias entre la Intervención General y los Ministros Jefes de los Departamentos Ministeriales.

De las innovaciones que el Decreto incorporaba a la normativa reguladora de las funciones fiscalizadoras e interventoras de la actividad financiera del Estado, algunos comentaristas han destacado el carácter negativo de las referentes a:

— Atribuir las funciones de fiscalización e inspección de los gastos públicos a la competencia exclusiva del Ministro de Hacienda.

— Utilizar a personal no especializado, carente de la preparación necesaria y de la vocación requerida para el ejercicio de las referidas funciones.

Sobre el primer punto se ha objetado:

— Que el Decreto infringía lo preceptuado por la Ley de Administración y Contabilidad a la sazón vigente, que atribuía las funciones de intervención e inspección de los gastos públicos a la Intervención General de la Administración del Estado.

— Que no se comprende que las funciones de fiscalización e inspección de los gastos públicos se atribuyan al Ministro Jefe del Departamento gestor por excelencia.

— Que sí a la Intervención General de la Administración del Estado no le compete la fiscalización e inspección de los gastos públicos, que corresponde en exclusiva al Ministro de Hacienda, y lo que hace

es desempeñar las funciones que el Ministro —titular de las mismas— delegue en ella, no puede a su vez delegar en el personal que tiene a su cargo dichas funciones.

Y en cuanto al segundo punto:

— Que se apartaba del principio establecido por la Ley de Bases, de 3 de diciembre de 1932, según el cual «la función encomendada a cada uno de los Cuerpos del Ministerio de Hacienda no podrá ser otra que la que corresponda estrictamente a la técnica de cada uno de ellos».

— Que unas funciones altamente especializadas y que se pretendía potenciar, se iban a asignar, al menos en parte, al personal residual, procedente de servicios diversos.

Nosotros opinamos que a la hora de enjuiciar el Decreto que se viene considerando es preciso situarse en el contexto político dentro del cual fue promulgado. Chapaprieta, aunque era a la vez Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Hacienda, se encontraba en una situación de debilidad, tanto dentro del Gabinete como en las Cortes. Era un Presidente y Ministro independiente dentro de un Gobierno y unas Cortes dominados por los radicales y por la CEDA. En sus Memorias relata las dificultades con que tropezó para que los Ministros introdujeran rebajas en sus respectivos presupuestos. Nos encontramos ante uno de los casos en los que «política es el arte de lo posible y a veces de lo imposible».

Sin duda, con el fin de dotar de la mayor autoridad y eficacia a las funciones de fiscalización e inspección de los gastos públicos, optó por colocarlos bajo la dependencia directa del Ministro de Hacienda y Presidente del Consejo de Ministros. Sin desconocer que con ello, por una parte, se desviaba del principio de respeto al rango de las normas, acatado escrupulosamente durante la República; y, por otra, que se apartaba del camino emprendido a principios de siglo y potenciado precisamente en su etapa de Subsecretario de Hacienda, de dotar de mayor independencia a las funciones interventoras y fiscalizadoras.

Y en lo que al personal se refiere, las limitaciones con las que debió tropezar Chapaprieta las pone de manifiesto el hecho de que no pudo excepcionar a los Cuerpos de Intervención y Contabilidad de las reducciones de plantillas decretadas para dar cumplimiento a lo establecido por la Ley de Restricciones. Excepción que hubiera estado justificadísima, dadas la ampliación e intensificación de sus funciones y lo exiguo de sus efectivos en relación, incluso, con las que venían realizando. Ello explica a nuestro juicio las medidas de emergencia que tuvo que habilitar.

Por lo demás, existe unanimidad en reconocer que se potenciaban y perfeccionaban las funciones interventoras y fiscalizadoras con las innovaciones contenidas en el Decreto referentes a:

- Ampliar las fases o modalidades de la función interventora a las siguientes:

- A la que denomina Intervención plena en todos los establecimientos fabriles del Estado, almacenes y cajas.

- A la intervención de todos los servicios de carácter público que por arrendamiento o delegación se realicen por empresas u organismos dependientes del Estado.

- Establecer la inspección del gasto público, como un complemento de la intervención de la inversión y con el fin de lograr una mayor eficacia en la misma.

- Disponer la independencia de los Interventores en relación con las Autoridades cuya gestión fiscalicen y revestir el carácter de autoridad a los nombrados por el Interventor General para ejercer funciones de inspección del gasto público.

En resumen, salvo los preceptos de carácter coyuntural y de emergencia a los que se ha hecho mención más arriba, el Decreto de 28 de septiembre de 1935, constituye, a nuestro juicio, un hito a resaltar en el itinerario histórico del control de la actividad financiera del Estado.

CAPITULO VII

EN EL REGIMEN DEL GENERAL FRANCO

Las burocracias estatales que viven en estufas herméticamente cerradas a la fiscalización exterior —salvo excepciones admirables— propenden al abuso y, aun sin llegar al cohecho, a corromperse efectivamente en todo o en parte. La afirmación es clara. Sin embargo, no menos claramente hemos de decir que en las burocracias aireadas, sometidas a control, predominan los funcionarios ejemplares, que del servicio del interés general hacen su vida (José LARRAZ) ¹

PRIMER PERIODO: 1939-1957/59

EL PRIMER FRANQUISMO

La herencia de la tragedia

Cuando el 1 de abril de 1939 cesó el tronar de los cañones, el panorama material y humano que presentaba España era desolador.

Del lado de las cosas, el capital del país había desaparecido devastado por los efectos de la guerra: el ganado diezmado; el material móvil de ferrocarril reducido a la mitad; los vehículos de motor reducidos a un tercio; carreteras y puentes destrozados; millares de casas y edificios públicos en ruinas; ciudades destruidas; la marina mercante diezmada; el oro del Banco de España en Rusia...

¹ Cita que tomamos del libro de César ALBIÑANA, *El control de la Hacienda Pública en España*, incluido en reseña bibliográfica, pág. 194.

Del lado de los hombres la situación era aún más trágica. El cálculo de las bajas derivadas de la guerra varía mucho de unos a otros historiadores; uno de los que da cifras más moderadas, el inglés Hugh Thomas, las cifra en 100.000 asesinados o ejecutados, 320.000 muertos en combates, y 220.000 víctimas indirectas de la guerra por el hambre, enfermedad y otras causas. A estas cifras hay que añadir la sangría que supuso el éxodo y el exilio. El éxodo a Francia que se produjo al derrumbarse el frente de Cataluña fue de unas dimensiones sin precedentes en los tiempos modernos; se calcula que cruzaron la frontera, en unas condiciones infrahumanas, unos 500.000 refugiados, de todas clases y edades. Por otra parte, están los exiliados que por procedimientos diversos abandonaron España ante el temor de las represalias de los vencedores; entre éstos se encontraba una amplia representación de nuestra intelectualidad y de lo más granado de las profesiones liberales: catedráticos de Universidad, escritores, artistas, médicos, arquitectos, ingenieros, abogados, etcétera.

A todo ello, hay que añadir la sed espantosa de odios y contraodios que los excesos causados por la lucha fratricida había depositado en el alma de los españoles.

Esta era en síntesis la dramática situación con la que se enfrentaban España y su carismático Caudillo en la primavera de 1939. Situación que los vencedores procuraban ocultar o disimular entre las alegrías de sus desfiles y las expresiones patrióticas que hablaban de «imperio» y de «destinos universales».

Las coordinadas políticas del régimen

No existe unanimidad a la hora de designar el régimen que salido de la guerra civil personificó el General Franco. Cabe emplear, como hace Tusell, la expresión «dictadura de Franco» o la de «era de Franco», que acuñó Tamames, aunque es más frecuente hablar del «régimen de Franco» o «régimen franquista».

El origen de su organización política se encuentra en el Decreto 138/1936, de 29 de septiembre, en el que, entre otros extremos, se disponía:

— En cumplimiento del acuerdo adoptado por la Junta de Defensa Nacional, se nombra Jefe del Gobierno del Estado español al Excmo. señor General de División don Francisco Franco Bahamonde, quien asumirá todos los poderes del nuevo Estado (art. 1).

— Se le nombra asimismo Generalísimo de las Fuerzas Nacionales de Tierra, Mar y Aire, y se le confiere el cargo de General Jefe de los Ejércitos de Operaciones (art. 2).

La astucia y habilidad de Franco daría lugar a que, nombrado Jefe de Gobierno por sus compañeros de pronunciamiento, él se proclamara muy pronto Jefe del Estado y diera carácter vitalicio a su Magistratura.

Así la Ley de Organización de la Administración del Estado de 30 de enero de 1938, se refiere de forma inequívoca al Jefe del Estado, al que atribuye la potestad legislativa: Al Jefe del Estado, que asumió todos los Poderes por virtud del Decreto de la Junta de Defensa Nacional de 29 de septiembre de 1936, corresponde la suprema potestad de dictar las normas jurídicas de carácter general (art. 17).

Por Decreto de 31 de julio de 1939, se aprobaban los Estatutos de Falange Española Tradicionalista y de las JONS, que la definía así: «Falange Española Tradicionalista y de las JONS es el movimiento militante inspirador y base del Estado español que en comunión de voluntades y creencias asume la tarea de volver a España al sentido profundo de indiscutible unidad de destino y de fe resuelta en su misión católica e imperial para el establecimiento de un régimen de economía superadora de los intereses de individuos, de grupo y de clase, para la multiplicación de los bienes al servicio del poderío del Estado, de la justicia social y de la libertad cristiana de la persona.»

El Decreto fundaba un Estado dentro del Estado a imitación de los regímenes fascista y nazi. Sus órganos eran el Caudillo, el Consejo Nacional, la Junta Política, las Delegaciones Nacionales y las Jefaturas provinciales.

Con relación al Caudillo se decía textualmente: «Como autor de la era histórica donde España adquiere las posibilidades de realizar su destino y con él los anhelos del movimiento, el Jefe asume en su entera plenitud la más absoluta autoridad. El Jefe responde ante Dios y ante la Historia» (art. 47).

La Ley de 8 de agosto de 1939, por la que se reorganizaba la Administración del Estado, reiteraba la suprema potestad legislativa del Jefe del Estado. Y años más tarde la Ley de Sucesión de la Jefatura del Estado de 1947 y la Ley Orgánica del Estado de 1967, se encargaron de reiterar de nuevo y de ampliar los poderes y prerrogativas de la Suprema Magistratura del Estado.

La concentración en la persona del General Franco —Jefe del Estado, Generalísimo de los Ejércitos, Caudillo del Movimiento—, de todos los poderes y prerrogativas constituye la piedra angular del régimen; todo lo demás —instituciones, leyes fundamentales, familias políticas, etc.—, han de considerarse como algo adjetivo, circunstancial, que el Jefe fue creando, promulgando o utilizando, con el fin de ir

adaptando el régimen en lo posible, a las exigencias del exterior —guerra mundial y su desenlace, cerco internacional, acuerdos con los Estados Unidos, apertura económica— y, en menor grado, al cambio de la sociedad española, al desarrollo económico y a la sustitución generacional de la población. Como señala Salvador de Madariaga: «Durante todo su reinado, la voluntad suprema que determinó los actos públicos fue siempre la suya, ni consulta ni apelación; y ni los Reyes Católicos, ni los Austrias, ni los Borbones, han llegado con mucho a la identificación entre el poder político y la voluntad personal que Franco logró realizar en los treinta y nueve años de su reinado... Franco triunfó precisamente porque las circunstancias le brindaron el poder absoluto que él, a su vez, definió en sus leyes fundamentales, formuladas con el cuidado más escrupuloso para en nada limitar su omnipotencia; y este papel, así organizado, brotado todo completo de la cabeza de su autor, proclama la total impotencia de la nación y la total omnipotencia del déspota»².

Existe unanimidad entre los autores al afirmar que, al menos durante el primer franquismo, los pilares sustentadores del régimen fueron el Ejército, la Iglesia y la Falange. Durante el segundo período declinaría el protagonismo de la Falange y la Iglesia iniciaría, a partir del Concilio, un claro despegue.

Por otra parte, Franco incorporó a las tareas de Gobierno a representantes de las distintas corrientes políticas, que se habían colocado de su lado en la Guerra civil o incorporado posteriormente al Movimiento, las denominadas «familias»: falangistas, monárquicos (sobre todo, carlistas), demócratacristianos, tecnócratas, etc. Franco jugó con todas las familias, sin conceder la exclusiva a ninguna, aunque, según la coyuntura, se apoyó preferentemente en unas u otras.

Dentro del primer franquismo, y según los objetivos básicos y la situación del régimen ante el exterior, se suelen distinguir los subperíodos o fases siguientes:

- El de la posguerra y Guerra mundial: 1939-1945.
- El del aislamiento y cerco internacional: 1945-1953.
- El que se inicia después del Concordato con la Santa Sede y de los Pactos con los Estados Unidos y se cierra con la apertura económica al exterior: 1953-1957/59.

El primer subperíodo, bautizado por Payne como «semifascista», se caracterizó, aunque en los Gobiernos formados por Franco estuvieran representadas las distintas familias, por el predominio de la Falan-

² En *España. Ensayo de Historia Contemporánea*, incluido en reseña bibliográfica, págs. 566 y 567.

ge. La política exterior e interior del régimen estuvo lastrada por la amistad inicial con las potencias del Eje. A la Ley de Prensa de 1938 —que confiaba al Estado el derecho exclusivo de organizar, vigilar y dirigir la prensa como institución nacional— siguieron otras de claro cariz totalitario: Ley de Unidad Sindical; Ley de Ordenación Universitaria, cuyos Rectores debían ser militantes de Falange, etc.

El año 1942 cambió el signo de la guerra, se produjo el desembarco aliado en el norte de África y el estancamiento alemán en Stalingrado. Ante la nueva situación Franco reacciona en un doble sentido: reorganiza el Gobierno, destituyendo a Serrano Súñer como Ministro de Asuntos Exteriores, y creando, en julio del mismo año, las Cortes Españolas, con competencias bien limitadas —instrumento de colaboración para la preparación y elaboración de las leyes— e integradas por altos cargos de la Falange, dirigentes de la Organización Sindical, Alcaldes de las cincuenta capitales de provincia, procuradores nombrados directamente por el Jefe del Estado, etcétera.

Los años del segundo subperíodo, 1945-1953, están marcados por el aislamiento a que se vio sometido el régimen. En la Conferencia de San Francisco y en la reunión de Potsdam (junio y julio de 1945) se acordó la exclusión de España de todos los organismos internacionales. En abril de 1946, las Naciones Unidas declaraban a España «peligrosa para la paz mundial», y por una resolución de diciembre del mismo año recomendaba a sus miembros la retirada de sus embajadores en Madrid. Francia cerró la frontera de los Pirineos, puerta de Europa, y los suministros que llegaban por mar quedaban suprimidos.

Para hacer frente a la situación, Franco y el régimen reaccionaron en una triple vertiente:

- Excitando la xenofobia española, orquestada inteligentemente por la prensa y la radio, controladas y dirigidas desde el gobierno, y promoviendo la *unión sagrada* en torno a la figura providencial que regía los destinos de España.
- Iniciando un rápido despegue de las potencias derrotadas en la Guerra mundial y en todo lo que políticamente habían representado. En esta línea se formó un nuevo Gobierno, en el que era figura clave Alberto Martín Artajo, destacado demócratacristiano, y del que desaparecía el Secretario General del Movimiento, y en el que se reducía la presencia y el poder de la Falange. Asimismo, se procedía a cambiar la fachada externa: abandono del saludo brazo en alto; menor protagonismo de los uniformes, correaes y camisas azules; primer indulto político a los vencidos de la guerra civil.
- Dando nuevos pasos en el lento caminar de la institucionalización del régimen. En 1945, se promulgaba el Fuero de los Españoles,

por el que se reconocían libertades y derechos fundamentales; si bien sujetos a determinadas limitaciones; así, la establecida por el artículo 12: «Todos los españoles podrán expresar libremente sus ideas mientras no atenten a los principios fundamentales del Estado», o por el artículo 33: «El ejercicio de los derechos fundamentales no podrá atentar a la unidad espiritual, nacional y social de España»; y, sobre todo, la supeditación del ejercicio de los derechos reconocidos en el Fuero a la elaboración y promulgación en un futuro indeterminado de las Leyes necesarias, a que se refería el artículo 34. En el mismo año se aprobaba la Ley de Referéndum. Y en 1947, la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado, que declaraba que España, como unidad política, era un Estado católico, social y representativo, constituido en Reino. Un Reino sin rey, pero con un Jefe de Estado institucionalizado, el Caudillo Francisco Franco Bahamonde. Don Juan negó legitimidad a la Ley de Sucesión y censuró a Franco de convertir en vitalicia su dictadura personal.

En el tercer subperíodo, que se inicia con la firma del Concordato con la Santa Sede y de los pactos con los Estados Unidos se produjeron, entre otros acontecimientos, el ingreso en las Naciones Unidas, en 1955; la independencia de Marruecos, en 1956; se mejoraron las relaciones con algunos países europeos y se establecieron los primeros vínculos con la OECE (Organización Europea de Cooperación Económica).

La guerra fría, que, iniciada en los últimos años de la década de los cuarenta, tuvo su plena manifestación en la guerra de Corea, en 1950, vino en auxilio del régimen franquista. El Pentágono, que sólo veía en España un magnífico portaaviones anclado en el lugar más estratégico del mundo, empujó a los Estados Unidos a entrar en alianza con España.

Economía y Hacienda

El período 1940-1957/59, comprende dos subperíodos claramente diferenciados: uno que prácticamente coincide con los años cuarenta y otro que se extiende desde 1950 hasta los prolegómenos del Plan de Estabilización, en 1957. Al primero denomina Manuel Jesús González «El franquismo de guerra», y al segundo, «La primera industrialización»³.

³ En «La autarquía económica bajo el régimen del General Franco» artículo citado en reseña bibliográfica.

Terminada la guerra civil, el Régimen de Franco opta por un modelo de economía autárquica. A ello contribuyeron tanto factores de carácter económico y político —la situación de la economía nacional empobrecida por la guerra, la segunda guerra mundial, el cerco internacional—, como la ideología del Nuevo Régimen y la mentalidad económico-política de sus dirigentes.

Una economía autárquica fundamentada sobre controles, intervenciones, regulaciones y racionamientos. Pocas esferas se escaparon a la obsesión interventora y dirigista: se intervino la producción, tanto agrícola como industrial, la comercialización interior y exterior y los precios. Existía un aparatoso y sofisticado mecanismo de cambios múltiples y la peseta no era convertible.

El resultado de la política autárquica que reflejan las magnitudes macroeconómicas del período presenta un panorama desolador:

- La producción permanece estancada y hasta 1948 no desaparecen las tasas negativas en las variaciones anuales. El incremento anual acumulativo del PIB en el período 1940-1950, se cifra en el 1,3 por 100.
- Hasta el año 1951 no se supera la Renta Nacional de 1935, y habían de pasar tres años más para que, en 1954, se superara la renta por habitante del citado año de 1935.
- Se sufrió una inflación importante, debido, en gran parte, a la monetización de las crecientes emisiones de Deuda pública. El índice de precios al por mayor del período 1940-1951, experimentó un incremento anual acumulativo del 14 por 100.
- El comercio exterior experimenta un descenso considerable en relación con los años anteriores a la guerra civil, y eso que fueron anormales debido a la Gran Depresión. Concretamente, y por ejemplo, el de 1950 se cifró en el 38,78 por 100 del de 1931.
- La mayoría de la población sufrió grandes privaciones y penurias, con un riguroso sistema de racionamiento de los artículos de primera necesidad. Por ejemplo, el consumo de carne en las ciudades descendió al 50 por 100 en relación con el consumo medio en los años de la República.

Refiriéndose a este período, ha escrito Pedro Schwart: «De 1940 a 1950 los españoles trabajaron más, produjeron la misma cantidad física global menos eficazmente, vivieron mucho peor, sufrieron fluctuaciones de precios y comercializaron mucho menos con el extranjero que durante la República»⁴.

⁴ Cita que tomamos de «La España de la Cruzada», en *Historia de España* 16, tomo 12, pág. 95.

En la década de los años cincuenta se produjo un cambio importante. Una serie de factores se concatenaron para difundir un conjunto de incentivos que impulsaron el crecimiento económico; dando lugar a la que Manuel Jesús González cataloga como la primera industrialización de la postguerra. Entre los factores que contribuyeron al cambio pueden destacarse:

- La flexibilización de los controles de cambio a partir de 1948.
- La supresión de la cartilla de racionamiento y la reducción de cupos y regulaciones industriales.
- Los recursos de la ayuda americana.
- El cambio de las funciones de producción hacia configuraciones más eficientes, como consecuencia de las nuevas posibilidades abiertas para importar tanto bienes de capital como manufacturas y primeras materias para la industria.
- La ideología industrializadora que dió lugar a una mayor protección a la industria en relación con la agricultura.

En estos años la economía creció a tasas desconocidas. La tasa de crecimiento anual acumulativo de la Renta Nacional se cifró en el 5,46 por 100, y la renta *per cápita* al 6,34 por 100.

Por otra parte, en 1951 el PIB industrial supera por primera vez al agrícola e inicia un distanciamiento sostenido y creciente.

Sin embargo, las tímidas medidas aperturistas del Gobierno formado en 1951, no tuvieron continuación. El régimen, o al menos sectores muy influyentes del mismo, no quería arriesgarse a aperturas no controlables, se temía que a la liberalización económica pudiera seguir la política, que no se deseaba. Y ello, dió lugar, entre otros hechos, a que los precios, que habían permanecido relativamente estables en los primeros años de la década, se desbordaran y a la quiebra de las cuentas exteriores. El modelo autárquico había fracasado.

En relación con la Hacienda Pública, el «Resumen provisional sobre evolución de Hacienda desde el 18 de julio de 1936 hasta la fecha», publicado en el *Boletín Oficial del Estado* del día 4 de agosto de 1940, constituye un documento de gran valor y utilidad para analizar la situación de partida y los proyectos de futuro del Ministro don José Larraz.

El documento es más amplio que lo que podría deducirse de su denominación, ya que no se limita a exponer la evolución de la Hacienda Pública, considerada en un sentido estricto —ingresos, pagos y Deuda pública— durante el período a que se refiere, sino que se extiende a otros aspectos del mayor interés:

- Los referentes al sistema financiero, que abordaba bajo los epígrafes siguientes:
 - Bloque y desbloqueo.
 - Regulación del mercado dinerario.
- Los referentes a los proyectos futuros:
 - La Reforma tributaria.
 - La promulgación de una nueva Ley de Administración y Contabilidad y la restauración del Tribunal de Cuentas.
 - El regular —cuando deban permanecer— las facultades y atribuciones de las llamadas «Cajas especiales».

En relación con la evolución de la Hacienda Pública durante la guerra civil —limitada a la denominada Zona azul—, y en el período comprendido entre el 1 de abril de 1939 y 31 de diciembre de 1939, los datos contenidos en el documento al que nos venimos refiriendo y en las Cuentas del Estado Español del período 1940-1957, reflejan los resultados siguientes (millones de pesetas):

Períodos	Ingresos	Pagos	Déficits
18-07-1936 a 31-03-1939	3.684	11.944	8.260
1-04-1939 a 31-12-1939	2.498	5.118	2.620
Atrasos época de guerra (Ley de 9 de marzo de 1940)	-	8.061	8.061
TOTAL	6.182	25.123	18.941

Como puede observarse, los ingresos ordinarios únicamente financiaron el 24,60 por ciento de los pagos; el resto se hizo con medidas monetarias de orden interior: anticipos del Banco de España al Terozo y emisión de Deuda pública dotada de la prerrogativa de ser automáticamente pignorada en el Instituto emisor.

A las cifras anteriores hay que añadir la Deuda externa derivada de los suministros de armas, municiones y combustibles recibidos de Italia, que se consolidó en 5.000 millones de liras, sin cláusula oro, y de Alemania, que se reembolsó a base del envío de alimentos durante la Segunda Guerra Mundial y que se cifró en 1.200 millones de pesetas oro.

Por otra parte, el Gobierno republicano hizo frente a sus necesidades utilizando asimismo medidas monetarias de carácter interno y con la utilización de las reservas oro del Banco de España⁵.

⁵ El coste total de la Guerra civil, incluidos ambos bandos, se cifró en más de 300.000 millones de pesetas en 1963, en el Documento de la Comisaría del Plan de Desarrollo: Plan de Desarrollo Económico para el período 1964-1967, pág. 18.

El 18 de mayo de 1941 se hacía efectiva la dimisión de Larraz como Ministro de Hacienda, ocasionada, según cuenta Ramón Tamames, por los obstáculos que encontró en sus intentos de conseguir una mayor presión fiscal ⁶.

Nuestro criterio es que, sin descartar que esa fuese una de las causas, no fue la única, ya que a ella habría que añadir las dificultades con las que tropezó, asimismo, a la hora de incorporar al Presupuesto las exacciones y gastos que discurrían al margen del mismo, y de disciplinar las entonces denominadas «Cajas especiales», así como la de incompatibilidad de su talante intelectual y de su credo político, fundamentado en el humanismo cristiano, con los aires totalitarios que dominaban en la política de aquellos años.

De la extensa obra realizada por Larraz en los veintidós meses escasos que permaneció al frente del Ministerio de Hacienda nos vamos a referir seguidamente, con la brevedad y concisión que el carácter de esta obra nos impone, a los extremos siguientes:

- Cuantificación y delimitación de los gastos de la Guerra civil.
- Regulación y conversión de la Deuda pública.
- Reforma tributaria.

Y en el epígrafe general, «Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública», a la Ley de 5 de noviembre de 1940, sobre autonomías administrativas y financieras.

Tuvo Larraz un interés especial en clasificar, cuantificar y delimitar los gastos de la Guerra civil, interés del que dan fe tanto el documento que se viene considerando como la Ley de 9 de marzo de 1940, por la que se autorizaba al reconocimiento y liquidación al margen del Presupuesto de las obligaciones del Estado que no estando contraídas al cierre del ejercicio económico de 1939 se hallasen comprendidas en los supuestos que en la Ley se especificaban. En dicha Ley se comprendían tanto las obligaciones atrasadas como las que se catalogaban como transitorias, es decir, los gastos que derivados de la guerra no se hayan de reproducir presumiblemente en ulteriores ejercicios, inclusión que se justificaba en el preámbulo de la Ley, «ni deban entrar en el Presupuesto para moderar inclinaciones a la perpetuación, ni deben reformar la fisonomía de la Ley económica ordinaria». Párrafo éste que revela tanto el deseo de Larraz de clasificar y delimitar las cuentas públicas como de evitar la consolidación de partidas de gastos en el Presupuesto. Con aplicación a esta Ley se reconocieron obligaciones durante los ejercicios 1940 a 1945, por un importe neto de 8.061 millones de pesetas. Cantidad que hemos considerado oportuno incorporar

⁶ En *Estructura económica de España*, citada en reseña bibliográfica, pág. 1022.

a las que figuraban en los estados incluidos en el Documento publicado en 1940, a los efectos de cuantificar los gastos derivados de la guerra civil.

En el ámbito de la Deuda pública la regulación y conversión realizadas por Larraz —consistentes en su ordenación, reduciendo y refundiendo las que estaban en circulación, y en la reducción de los tipos de interés, con gran economía para el Tesoro—, están consideradas como de las más importantes de la historia de nuestra Deuda pública; a la altura de las realizadas por Bravo Murillo en 1851, Camacho en 1882 y Villaverde en 1900.

Procede anotar, asimismo, en el haber de Larraz la consolidación, sin cláusula oro, de la deuda de guerra con Italia, que tan beneficiosa iba a resultar para nuestra Hacienda Pública, dada la evolución posterior del valor de la divisa italiana.

Refrendó Larraz la Ley de Reforma Tributaria de 16 de diciembre de 1940, promulgada con fin de incrementar la recaudación, adaptando los ingresos a las necesidades de la Hacienda de la posguerra. Esta reforma no introdujo transformaciones sustanciales en el Sistema tributario; ya que si bien afectó prácticamente a todos los impuestos, en esencia se limitó a la actualización y ampliación de las bases imponibles y a la elevación de los tipos de gravamen. Su principal novedad fue la creación de una serie de impuestos sobre el consumo de determinados productos, que con otros preexistentes englobó y sistematizó la Ley bajo la denominación genérica de Contribución de Usos y Consumos.

Al cesar Larraz al frente del Ministerio se inicia una larga etapa, que prácticamente coincide con el mandato de don Joaquín Benjumea (19 de mayo de 1941 a 19 de julio de 1951), que ha merecido el calificativo de «una década que debe considerarse entre las peores de la historia de la Hacienda de España»⁷. Agotada la Reforma tributaria de 1940, debido al aumento del fraude fiscal y a la petrificación de las bases imponibles, nada se hizo para corregir sus defectos estructurales. La insuficiencia de los ingresos procuró mitigarse incrementando los tipos de gravamen y acudiendo al socorrido procedimiento de emitir Deuda pública.

Otro fenómeno característico del período fue el de la proliferación de las Deudas especiales, de carácter finalista, destinadas a financiar determinados Entes públicos, con autonomía financiera y sin sujeción al régimen de presupuesto público: Instituto de Crédito para la Re-

⁷ Enrique FUENTES QUINTANA, en «Los principios de reparto de la carga tributaria en España», citada en reseña bibliográfica, págs. 281-282.

construcción Nacional, Instituto Nacional de Colonización, RENFE, etc.

De la importancia que adquirió el fenómeno da idea la evolución de la Deuda pública en circulación, según se refleja en el cuadro siguiente (millones de pesetas):

Fechas	Deuda del Estado	Deuda del Tesoro	Deudas especiales	Total
31-12-1950	49.971,26	23.954,44	17.370,43	91.296,13
31-12-1940	19.719,74	18.155,06	2.361,55	40.236,35
AUMENTO	30.251,52	5.799,38	15.008,88	51.059,78

Datos que, entre otros, ponen de manifiesto los hechos siguientes:

- Que el peso ponderado de las Deudas especiales en relación con el total de la Deuda en circulación pasó del 5,87 por 100 en 31 de diciembre de 1940 al 19,63 por 100 en 31 de diciembre de 1950.
- Que el ritmo de crecimiento que había seguido la Deuda pública durante el primer tercio del siglo XX se altera, acelerándose, en la década que siguió a la guerra civil. Su incremento representó el 126,9 por 100.

La mejoría que en los años 1951 a 1956 experimentó la economía en general, con unos precios relativamente estables en los primeros años y una fuerte inflación en los años 1955 y 1956, no se tradujo en una mejora simultánea en las Cuentas del Estado, como pone de manifiesto la evolución de la Deuda pública que refleja el cuadro siguiente (millones de pesetas) ⁸:

Fechas	Deuda del Estado	Deuda del Tesoro	Deudas especiales	Total
31-12-1956	76.602,03	28.233,77	59.148,15	163.883,95
31-12-1950	49.971,26	23.954,44	17.370,43	91.296,13
AUMENTO	26.630,77	4.179,33	41.177,72	72.587,82

Resalta la continuación del fenómeno que Solé Villalonga denomina la «parafiscalización» de la Deuda pública; toda vez que se intensifica la emisión de Deudas especiales, destinadas a financiar actividades estatales que discurren al margen de sus Presupuestos. Su importe al 31 de diciembre de 1956 se cifraba en el 36,09 por 100 del total de la Deuda en circulación y en seis años se había incrementado en un 240 por 100.

⁸ Datos que tomamos de la obra *Datos básicos de la Historia Financiera de España*, Instituto de Estudios Fiscales.—Citada en reseña bibliográfica, págs. 678-679.

El marco político

El calificativo que con carácter general hace Fuentes Quintana al referirse a la Hacienda Pública de los años cuarenta, «una década que debe considerarse entre las peores de la Hacienda de España», puede aplicarse con mayor razón si nos circunscribimos a su Administración y Contabilidad.

De los proyectos del Ministro Larraz destinados a normalizar la Administración de la Hacienda Pública, que, según consta expresamente en el «Resumen provisional sobre evolución de la Hacienda, publicado en 4 de agosto de 1940», se concretaban en los extremos siguientes:

- Retorno al régimen de Presupuesto.
- Promulgación de una nueva Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública.
- Restauración del Tribunal de Cuentas, con las modificaciones que sean necesarias para aumentar su eficacia.

Únicamente tuvo efectividad la referente al «Retorno al régimen de Presupuesto». Y gracias a que, elaborados y aprobados bajo su mandato los correspondientes a los ejercicios de 1940 y 1941, dejó sentados los principios para los ejercicios futuros, ya que de lo contrario entra dentro del campo de las hipótesis posibles que la Institución del Presupuesto hubiera corrido la misma suerte que la Ley de Administración y Contabilidad y que el Tribunal de Cuentas, y que, por consiguiente, la Hacienda Pública hubiera continuado funcionando con los métodos y procedimientos excepcionales utilizados, por ambos bandos, en la etapa de la Guerra civil.

Por un Decreto-Ley de 22 de octubre de 1936, se suspendió la vigencia del capítulo V de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1 de julio de 1911 —el que regulaba los contratos para la ejecución de las obras y servicios públicos—, y los demás preceptos de la misma, en cuanto fueran incompatibles con la organización transitoria del nuevo Estado español. Suspensión que duró más de trece años, concretamente hasta que la Ley de 20 de diciembre de 1952, estableció la plena vigencia de la Ley de Administración y Contabilidad; si bien, dando una nueva redacción a su capítulo V, en el que se introducían las modificaciones que se consideraban necesarias. Al parecer las condiciones transitorias de la Guerra civil no desaparecieron hasta los primeros años de la década de los cincuenta, lo que asevera el criterio de los que califican a la década de los cincuenta como la del «franquismo de guerra», así se deduce, al menos, del contenido del preámbulo de la Ley de 20 de diciembre de 1952: «Desa-

parecidas las circunstancias que motivaron aquella disposición —se refiere al **Decreto-Ley de 22 de octubre de 1936**—, y firme el Gobierno en el propósito de normalizar la vida administrativa...» O sea, que durante más de trece años la Hacienda Pública careció de las normas básicas reguladoras de la contratación administrativa del Estado. Normas cuya vigencia se remontaba, en lo esencial, a la fecha en que entró en vigor el Real Decreto de 28 de febrero de 1852.

La primera norma referente al Tribunal de Cuentas fue el Decreto-Ley de 25 de octubre de 1946, por el que se le restablecía y se nombraban, con carácter interino, a su Presidente, a los Ministros y al Fiscal; Decreto-Ley que fue complementado por otro de fecha 31 de enero de 1947, por el que se señalaban normas transitorias para su actuación.

El primero de los citados Decretos-Leyes disponía, por una parte, el funcionamiento del Tribunal con aplicación a los preceptos contenidos en su Ley de 1934, en cuanto no se opusiera a la organización del Estado y a las Leyes vigentes; y, por otra, que los funcionarios del Tribunal cuyos servicios no fueran imprescindibles para el funcionamiento del mismo continuarían prestando servicios en la Administración del Estado. Lo que pone de manifiesto o el desconocimiento de sus redactores de las funciones que tenía que realizar el Tribunal, con la acumulación de las cuentas pendientes de examen y juicio a las de los ejercicios corrientes, y de lo exiguo de sus plantillas de personal; o bien, el deseo encubierto de que su funcionamiento fuese meramente testimonial. En el segundo de los citados Decretos-Leyes, el que lleva fecha de 31 de enero de 1947, promulgado cuando los nuevos miembros del Tribunal se percataron de la situación de los servicios y de la escasez de medios disponibles para realizar, aunque fuera de un modo testimonial, las funciones atribuidas al Órgano, en su preámbulo se reconoce expresamente dicha situación: «Para dar cumplimiento a tal precepto —se refiere al **Real Decreto de 25 de octubre de 1946**—, y armonizarlo con las posibilidades actuales del Alto Organismo, inactivo durante un largo período de tiempo en sus funciones más peculiares, con insuficientes medios para el desarrollo normal de la extensa e importante labor que le incumbe...», y se dispone la incorporación al Tribunal de todos los funcionarios pertenecientes a su plantilla.

En ambos Decretos-leyes la demora en la promulgación de una Ley del Tribunal de Cuentas que se acomodase a la estructura económico-administrativa del Estado se justificaba, al menos en parte, en que la referida Ley del Tribunal debería acomodarse a las directrices que marcara la nueva Ley de Administración y Contabilidad, sometida a estudio y preparación de los Órganos técnicos del Estado. Lo cierto es que

la nueva Ley del Tribunal de Cuentas no se promulgaría hasta siete años más tarde, el 3 de diciembre de 1953, y que la reiteradamente anunciada Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública no llegaría a promulgarse durante los años de vida del Régimen.

Si la situación normativa reguladora de la Administración de la Hacienda Pública y de su control era la que esquemáticamente se acaba de exponer, no era mejor el marco político dentro del cual tenían que desenvolverse: con todos los poderes concentrados en la persona del Jefe del Estado; sin unas Cortes representativas del pueblo español, ejerciendo la potestad legislativa, aprobando los Presupuestos y controlando la acción del Gobierno, y con una Ley de Prensa que confiaba al Estado el derecho exclusivo de organizar, vigilar y dirigir la prensa como institución nacional.

Un ejemplo del modo como se administraban los caudales públicos, o al menos algunas parcelas de los mismos, lo constituyen los procedimientos seguidos para la construcción y financiación del Valle de los Caídos. Esta obra faraónica se realizó al margen de los Presupuestos del Estado y de las Cuentas Públicas⁹. Daniel Sueiro dedica un capítulo de su obra sobre el Valle de los Caídos¹⁰ a reflejar los resultados de su tenaz investigación sobre el coste de las obras y su financiación. En cuanto a las fuentes de financiación demuestra que no tienen consistencia las declaraciones y manifestaciones de las autoridades de la época, en el sentido de que fueron costeadas **con una parte** de la suscripción nacional abierta durante la guerra; y en relación con el coste manifiesta que los únicos datos que ha encontrado son los que figuran entre los papeles del arquitecto director, Diego Méndez, que los cifra en 1.086.460.331,89 pesetas; cantidad que Sueiro, efectuando las operaciones que especifica, transforma en 5.000 millones de pesetas en 1976

Al contemplar ahora la Economía nacional y la Hacienda pública de aquella época, sorprende el contraste existente entre una Economía sujeta a un sinfín de controles, intervenciones y regulaciones, y una Hacienda pública en la que se encontraban suspendidos algunos de los Organos de control y de las normas básicas sobre los que se sustenta la correcta administración de los caudales públicos.

⁹ En las Cuentas del Estado español del período 1940-1957, elaboradas bajo nuestra dirección por un equipo de funcionarios de la Intervención General de la Administración del Estado, no aparece ninguna rúbrica relacionada con el Valle de los Caídos. Únicamente de las Cuentas de la Lotería Nacional podría extraerse el importe del producto neto de los sorteos anuales que se celebraron a partir de 1952 y que fue puesto a disposición del Consejo de Obras del Monumento.

¹⁰ En *El Valle de los Caídos: Los secretos de la cripta franquista*, citada en reseña bibliográfica, capítulo 24, «El coste de la obra».

A la Intervención General de la Administración del Estado la Ley de 23 de septiembre de 1939 asignó las funciones que tradicionalmente había tenido atribuidas desde su creación en 1870, esto es:

- Centro directivo de la Contabilidad del Estado y encargado de intervenir los ingresos y pagos del mismo, y de todos los actos de la Administración Pública que los produzcan.
- Centro encargado de la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y de instruir los expedientes sobre concesión de créditos extraordinarios o suplementos de créditos.

Las funciones interventoras y fiscalizadoras tuvieron que realizarse con las limitaciones que se derivaban del marco político y de la situación de la normativa reguladora de la Administración económico-financiera del Estado que se acaban de describir. Por otra parte, su ámbito se vió, por un lado, reducido como consecuencia de la restauración de las Intervenciones militares, y, por otro, ampliado, con las peculiaridades que se exponen más adelante, a los Organismos autónomos de la Administración del Estado.

En el ámbito de la Contabilidad, la Intervención General realizó una labor encomiable, que, a nuestro juicio, no ha sido debidamente resaltada. No obstante la penuria de medios personales y materiales consiguió normalizar, sin romper las series históricas, las cuentas que debían rendir todas las Oficinas cuentadantes —Intervenciones Territoriales e Intervenciones de los Organos Centrales de las Administraciones civil y militar—, lo que permitió rendir, aunque con el inevitable retraso, las Cuentas Generales del Estado de todos los ejercicios, incluso una compendio del período 1936-1939.

La restauración de las Intervenciones militares

Entre las primeras medidas que en relación con la organización de la Administración económico-financiera del Estado aprobó el Gobierno formado al finalizar la Guerra civil se encuentran las referentes a la restauración de las Intervenciones militares.

La Ley de 7 de diciembre de 1939, otorga carácter y categoría militares al Cuerpo de Intervención de la Armada. Medida que se justificaba en su preámbulo del modo siguiente: «La experiencia de estos últimos años, así como la conveniencia de organizar sobre una base homogénea a todo el personal que presta sus servicios en el Ministerio de Marina, motivaron un acuerdo-propuesta del Consejo Superior de la Armada que mereció mi conformidad, encaminado a modificar el Decreto de dicho Departamento de 2 de julio de 1931, elevado a Ley en 30 de septiembre del mismo, en el que se proponía su militariza-

ción, con lo que se devolvía al personal su primitiva situación y espíritu.»

Asimismo, la Ley de 12 de julio de 1940, restablecía en el Ministerio del Ejército el Cuerpo de Intervención de Guerra, medida que, en su breve preámbulo, se fundamentaba en los siguientes términos: «El Cuerpo de Intervención de Guerra, que siempre tuvo carácter y condición militar, fue transformado en organismo civil al advenimiento de la República.

Instaurada la normalidad y dadas las orientaciones del nuevo Estado, resulta conveniente restablecer este Cuerpo, reintegrándole a su anterior organización castrense.»

Y en el artículo 1 de la parte dispositiva se establecía: «Se restablece el Cuerpo de Intervención Militar en el Ejército, con el carácter y las categorías, consideraciones y deberes que tenía antes de la Ley de 12 de septiembre de 1932, dependiendo del Ministro de dicho Departamento en cuanto a organización, disciplina, distribución de su personal y vicisitudes del mismo, igual que los demás Cuerpos del Ejército. Tendrá a su cargo la función de asesoramiento en materia económica y la de intervención en los servicios militares, conforme a las leyes y Reglamentos fiscales, que llevará a cabo en nombre de la Intervención General del Estado.»

Por otra parte, la Ley de 7 de octubre de 1939, por la que se creaba y organizaba el Ejército del Aire, creaba, entre otros, el Servicio de Intervención, a la vez que disponía que «cuando la amplitud e importancia de los servicios lo aconseje, podrá decretarse, en cada caso, la constitución de los Cuerpos que los atiendan y ejecuten». Y en desarrollo de la citada Ley se promulgaron los Decretos de 15 de diciembre de 1939, por el que se organizaba el Servicio, y de 5 de abril de 1940, por el que se creaba el Cuerpo de Intervención del Ejército del Aire, de carácter y condición militar, al que se le daba una organización y se le atribuían funciones similares a las de los Cuerpos de Intervención del Ejército de Tierra y de la Armada.

Por tanto, las funciones interventoras y fiscalizadoras en la esfera de la Administración militar se organizaban con sujeción a las siguientes bases:

- Cada uno de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire, disponía de un Cuerpo de Intervención propio e independiente.
- Los Cuerpos de Intervención eran de carácter y condición militar y dependían en cuanto a organización, disciplina y nombramientos del Ministro Jefe del respectivo Departamento.
- Las funciones interventoras y fiscalizadoras deben realizarse conforme a las leyes y reglamentos fiscales y se llevarán a cabo en nombre

de la Intervención General de la Administración del Estado o por delegación del Interventor General de la Administración del Estado (no existe unanimidad en la fórmula utilizada en las distintas disposiciones).

En esencia, se retrocedía a la situación que para el Ejército de Tierra estableció la Ley de 15 de mayo de 1902. El vendaval de la guerra había acallado las voces —muchas de ellas procedentes del estamento militar— que insistentemente habían propugnado que se dotase de los atributos de unidad e independencia a las funciones interventoras y fiscalizadoras en toda la Administración del Estado, y arrasó sin contemplaciones la obra de la República por la que se daba carácter civil a dichas funciones y se atribuían con carácter universal a la Intervención General de la Administración del Estado.

La Intervención y Contabilidad de los Organismos autónomos del Estado

La Ley de 5 de noviembre de 1940.—Los Organismos autónomos o Cajas especiales que, como queda dicho en los capítulos anteriores, aparecieron en España en los años de la Dictadura del General Primo de Rivera, y cuya reducción y regulación económico-financiera de los que debieran subsistir se abordó reiteradamente por los Gobiernos de la República, se prodigaron de nuevo en los años de la guerra civil, hasta el extremo de constituir un problema cuya solución consideraba Larraz que debía ser previa a la aprobación de la reforma tributaria: «La reforma será acometida no sin revisar la subsistencia de poderes tributarios autónomos y de condicionar —cuando deban de permanecer— las facultades y atribuciones de las llamadas "Cajas especiales"»¹¹.

Con dicha finalidad se promulgó la Ley de 5 de noviembre de 1940, en cuya exposición de motivos, a la vez que se reconocían las causas que originaron el fenómeno y la necesidad de la subsistencia de determinados Organismos, se consideraba que era necesario poner límite a su excesiva expansión y regular los que se entendiera que debían continuar: «Sin embargo, la realidad de tal fuerza centrífuga no impide que se la someta a freno y que se la compense con frenos contrarios para que no padezca la unidad esencial que debe presidir la economía del Estado.» Y en su parte dispositiva y en lo referente a las que genéricamente denominaba «Autonomías administrativas y financieras», establecía:

¹¹ En «Resumen provisional sobre la evolución de la Hacienda», publicado en el *Boletín Oficial del Estado* de 4 de agosto de 1940.

- Sobre las autonomías administrativas y financieras existentes en la fecha de la promulgación de la Ley:

— Los Ministerios debían formar una relación de los organismos de la Administración del Estado dependientes del respectivo Departamento y que tuvieran alguna de las siguientes características:

- a) Personalidad jurídica independiente del Estado.
- b) Servicio público dotado de autonomía.
- c) Fondo adscrito al cumplimiento de fines especiales, total o parcialmente al margen del presupuesto del Estado.

La relación debía agrupar a los Organismos clasificados bajo las rúbricas anteriores. Respecto de cada Organismo se debía indicar la disposición fundacional y subsiguientes por las que se regulasen. En los Organismos de los apartados a) y b) debía precisarse si estaban o no dotados con ingresos autónomos y si estaban o no facultados para emitir deuda y, en caso afirmativo, el importe de la circulante, precisando si gozaba de aval del Estado. En cuanto a los denominados «Fondos» debía aclararse su cuantía en la fecha de la relación, fuentes de las que se nutrían y los fines a los que estaban adscritos.

— El Ministerio de Hacienda podía solicitar tanto de los Organismos comprendidos en la relación como de los que hubieran podido omitirse los datos y aclaraciones que considerara necesarios a los fines previstos en la Ley. Y previo estudio de la referida documentación debía proponer al Consejo de Ministros:

- a) Los Organismos cuyo régimen convenía modificar.
- b) Los Organismos que debían continuar con el régimen que tenían reconocido.
- c) Un Proyecto de Ley regulando el régimen de fiscalización y control de los Organismos a los que se refería la Ley.

- Sobre las futuras autonomías y exenciones tributarias:

— Los proyectos que propongan la creación de Corporaciones de derecho público dotadas de personalidad jurídica, autorizaciones para fundar Compañías por la Administración, autonomías administrativas de servicio, exenciones o rebajas tributarias, minoraciones de ingresos públicos, tributos autónomos, afecciones a fines específicos de determinados ingresos, capacidad para emitir títulos mobiliarios o avales del Estado, debían ser acompañados, al presentarse al Consejo de Ministros, de dictamen escrito del Ministerio de Hacienda.

Ley de 13 de marzo de 1943, sobre Régimen de Organismos autónomos.—Los fines u objetivos que con esta Ley se perseguían quedan expuestos en su brevísimo preámbulo: «La necesidad, cada vez más sentida, de unificar el funcionamiento de los múltiples Organismos, hoy

existentes, que al actuar con independencia del Estado fraccionan la unidad económica del mismo, aconseja dictar normas que robustezcan los preceptos de la Ley de 5 de noviembre de 1940 y los amplíen, cuanto posible sea, para lograr la finalidad perseguida por dicha ley.»

Y en su parte dispositiva se refería, entre otros, a los extremos siguientes:

- Ampliación de los órganos que se incluían dentro del ámbito de la Ley de 5 de noviembre de 1940:

Se declaran comprendidos en el artículo 3 de la Ley de 5 de noviembre de 1940, cuantas Instituciones, Consejos, Juntas, Comisiones o Entidades de todo orden, que administren, recauden o repartan fondos procedentes de tasas, derechos o exacciones no consignados en los presupuestos generales del Estado, con cargo a los cuales se mantengan servicios propios de éste o anejos a los mismos o se repartan sueldos, complementos de sueldo, gratificaciones, premios, asistencias, dietas u otros emolumentos personales.

- Régimen de Tesorería:

—Todos los Organismos que no tuvieran cuenta abierta en la Intervención Central de Hacienda, tenían que proceder a ingresar sus disponibilidades en una cuenta corriente en el Banco de España, que giraría bajo la denominación propia del Organismo y se incluiría en la rúbrica general de «Organismos de la Administración del Estado»:

—Los saldos de estas cuentas se considerarán para todos los efectos de la que con el mismo Banco de España tiene el Tesoro público, por ingresos y pagos del presupuesto general del Estado y por operaciones ordinarias del Tesoro.

—La disposición de los fondos se efectuaría mediante talones u órdenes órdenes de transferencia librados por las autoridades o funcionarios autorizados para ello e intervenidos por los Interventores-delegados del Interventor General de la Administración del Estado.

- Régimen de Presupuesto:

—Todos los Organismos incluidos en el ámbito de la Ley debían formar y remitir a la Intervención General de la Administración del Estado, dentro del mes de noviembre de cada año, presupuestos detallados de sus recursos y de sus gastos para el ejercicio siguiente.

—No podían recaudarse cuantos recursos no figurasen en los presupuestos generales del Estado o comprendidos en los especiales de los Organismos.

- Publicidad en el *Boletín Oficial del Estado*:

La Intervención General de la Administración del Estado, formará en fin de cada ejercicio y publicará en el *Boletín Oficial del Estado*, in-

mediatamente después de los presupuestos generales del Estado, una relación de todos los Organismos existentes, con expresión de las disposiciones básicas que los regulasen y de los importes de sus presupuestos aprobados para el ejercicio siguiente.

- Reiteración de lo preceptuado por la Ley de 5 de noviembre de 1940, sobre futuras autonomías y exenciones tributarias:

Los distintos Departamentos ministeriales se abstendrán de presentar al Consejo de Ministros proyectos sin el dictamen escrito del Ministerio de Hacienda, declarándose faltas de fuerza de obligar, las modificaciones que sin dicho dictamen pudieran introducirse en el régimen económico de los Organismos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley.

Consideraciones.—De la normativa reguladora del régimen económico-financiero de los Organismos del Estado establecido por las Leyes que se acaban de reseñar pueden deducirse, entre otras, las consideraciones siguientes:

- El descontrol existente al finalizar la Guerra civil, época en que funcionaban al margen de los Presupuestos del Estado, del Tesoro Público y del control por los Organos competentes del Estado, una serie de Organismos, Servicios públicos, Comisiones, Consejos y Juntas. Organos éstos que incluso en algunos casos se financiaban con tasas, exacciones parafiscales, gravámenes y multas establecidas por normas carentes del rango adecuado.

- Que la regulación establecida por las Leyes de referencia era incompleta y rudimentaria; ya que, en esencia, se limitaba a los extremos siguientes:

- Régimen de Tesorería.

- Sujeción, con importantes limitaciones, al régimen de presupuesto público. Toda vez que los presupuestos de los Organismos no se integraban en los Presupuestos Generales del Estado, ni eran aprobados por las Cortes.

- Control, asimismo limitado, por la Intervención General de la Administración del Estado. Ya que se centraba en el control de la Tesorería del Organismo.

- Se cargaba el acento en el control de la Tesorería. Posiblemente porque ésta es más fácil de controlar que el conjunto de las operaciones derivadas de la gestión económica, y, acaso, por el deseo de concentrar en el Banco de España todos los fondos del Estado —unidad de Caja—, con el fin de reducir sus necesidades de financiación ¹².

¹² Así puede deducirse de lo preceptuado por los Decretos de 20 de febrero de 1942, sobre situación y disponibilidad de «fondos librados a justificar», y de 14 de noviembre de 1952,

- No obstante sus limitaciones, la normativa establecida por las Leyes tantas veces citadas supuso en su día un avance en relación con la situación de partida y estableció los cimientos sobre los que se elaboraría años más tarde la Ley de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas, de 26 de diciembre de 1958.

Las reformas de la década de los años cincuenta

Durante los años de la última etapa del primer franquismo, 1951-1956, en el ámbito de la Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, además de la Ley sobre Organización, Funciones y Procedimiento del Tribunal de Cuentas, se aprobaron, entre otras, la Ley y disposiciones administrativas de carácter general siguientes:

- Decreto de 28 de septiembre de 1951, sobre inspección de Cajas especiales.
- Decreto de 3 de octubre de 1952, sobre creación de Oficinas de Contabilidad dependientes del Ministerio de Hacienda en los Ministerios civiles y Organismos autónomos.
- Ley de 22 de diciembre de 1952, por la que se derogaba el Decreto-Ley de 22 de octubre de 1936, que suspendió el capítulo V de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública y de los demás preceptos de la misma, en cuanto fueran incompatibles con la organización transitoria del nuevo Estado español, y se daba nueva redacción al referido capítulo V, «De los contratos para la ejecución de las obras y servicios públicos y de su realización directa por la Administración». Ley a la que se ha hecho referencia al reseñar el «Marco político» en el que se desarrolló la Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública.
- Decreto de 11 de septiembre de 1953, por el que se modificaban determinados artículos del Reglamento de 3 de marzo de 1925.

Decreto de 28 de septiembre de 1951, sobre inspección de Cajas especiales.— Este Decreto refleja el interés y la preocupación, podría decirse que obsesiva, que los Organismos autónomos han despertado en el Ministerio de Hacienda, dado su impacto sobre los Presupuestos y sobre el Tesoro Público y su incidencia negativa sobre los postulados de unidad de gestión, de Caja y de Presupuesto sobre los que debe asentarse la Administración de la Hacienda Pública.

La excepcionalidad que representa su creación y funcionamiento respecto a la Administración General del Estado aconseja el que, con

sobre situación y disponibilidad de las cantidades libradas «en firme». Que disponían que las referidas cantidades debían situarse en cuentas abiertas en el Banco de España.

cierta periodicidad, se revalide su permanencia o bien, en el supuesto de considerarlos innecesarios, se decreta su supresión.

Implantada la normativa que sobre los regímenes de Tesorería y de Presupuestos de estos Organismos, así como sobre el control de los mismos a cargo de la Intervención General de la Administración del Estado, establecieron las Leyes de 5 de noviembre de 1940 y de 13 de marzo de 1943, una de las primeras medidas del Gobierno constituido en el mes de julio de 1951, fue la de ampliar las atribuciones del Ministerio de Hacienda a la inspección de los Organismos autónomos o Cajas especiales, así como las de la Intervención General de la Administración del Estado en relación con el estudio y examen de sus presupuestos.

El Ministro de Hacienda podía designar Delegados especiales para que, con carácter informativo, estudiaran las actividades de los Organismos, especialmente en su aspecto económico-financiero, con amplias facultades para examinar cuantos documentos, expedientes, libros y demás elementos estimaran necesarios para su gestión.

A la vista de los informes, el Ministro de Hacienda podía dirigirse al titular del Departamento del que dependía el Organismo, expresándole su criterio sobre las medidas que en su caso procedía adoptar, las que, si representaban modificación sobre el régimen existente, debían someterse, aunque existiera conformidad entre ambos Ministerios, al conocimiento y resolución del Consejo de Ministros.

Decreto de 3 de octubre de 1952, sobre creación de Oficinas de Contabilidad dependientes del Ministerio de Hacienda en los Ministeriales civiles y Organismos autónomos.—La promulgación de este Decreto se fundamentó en la Ley de Bases para la Administración de la Hacienda Pública de la República, de 3 de diciembre de 1932. Concretamente en lo preceptuado por su base 3.^a, en la que se disponía: «La contabilidad del Estado será única y de la competencia exclusiva del Ministerio de Hacienda. A este efecto, en todos los departamentos y organismos del Estado en que el servicio así lo requiera existirán Oficinas de Contabilidad dependientes de aquel Ministerio y a cargo del personal técnico del mismo.» Y, entre otros extremos, establecía:

- En relación con las Oficinas de Contabilidad:

Se creaban Oficinas de Contabilidad servidas por funcionarios del Ministerio de Hacienda en los Departamentos ministeriales de carácter civil y Organismos autónomos de ellos dependientes, así como, en su caso, en las Direcciones Generales y Dependencias cuya Contabilidad no estuviese unificada con la central del Departamento.

- Les atribuía las funciones y competencias siguientes:

- Emitir su informe respecto del proyecto de Presupuesto.
- Llevar la contabilidad general y auxiliar del Presupuesto del Departamento u Organismo y de los demás recursos de que dispongan para el cumplimiento de los servicios a su cargo.
- Expedir las certificaciones y emitir los informes que preceptivamente deban acompañarse a los expedientes y, en general, a todas las actuaciones que motiven informes o acuerdos del Ministro de Hacienda o de sus Direcciones Generales, Organismos o Dependencias, o que requieran que, como consecuencia de ellos, haya que expedir mandamiento de ingreso o pago.

Modificaciones del Reglamento de Intervención de 3 de marzo de 1925.—El Decreto de 11 de septiembre de 1953, al modificar determinados artículos del Reglamento de 3 de marzo de 1925 y derogar parte de lo preceptuado por el Decreto de 28 de septiembre de 1935, introduce, entre otras modificaciones, las siguientes:

- Actualizaba de acuerdo con el nivel de precios, las cantidades que determinaban las competencias del Interventor General y de sus Interventores-Delegados.

En la actualidad ha sido superado el procedimiento de determinar las competencias del Interventor General y de los Interventores-Delegados en función del importe de los expedientes de gasto.

- Facultaba a los Interventores-Delegados para formular reparos a las propuestas de gastos que reglamentariamente deben fiscalizar y regulaba el procedimiento para su resolución. El Reglamento de 1925 únicamente facultaba al Interventor General de la Administración del Estado para emitir dictamen razonado en contra de las propuestas de gasto.

En la actualidad los efectos de los reparos y el procedimiento a seguir para la resolución de las posibles discrepancias están establecidos en la Ley General Presupuestaria, que en este aspecto ha modificado en parte lo dispuesto por el Decreto de 11 de septiembre de 1953.

- Deroga lo preceptuado por el párrafo primero del artículo 25 del Reglamento de 1925, en el que se establecía: «Los acuerdos de gastos en los que no se haya cumplido el trámite de fiscalización previa carecerán de fuerza ejecutiva.» Y establece el procedimiento a seguir para la convalidación, en su caso, por el Consejo de Ministros de los referidos gastos.

- Deroga las disposiciones del Decreto de 28 de septiembre de 1935, relativo al ejercicio de las funciones fiscalizadoras e interventoras encomendadas a la Intervención General de la Administración del Estado, en cuanto sean incompatibles con el texto de los artículos del

Reglamento de 3 de marzo de 1925, que modifica tal y como han quedado redactados por el Decreto (art. 2). En consecuencia deroga, entre otros preceptos, el artículo 1 del referido Decreto de 1935, que disponía que la fiscalización e inspección de los gastos públicos será de la competencia y atribución del Ministro de Hacienda, que ejercerá su misión a través de la Intervención General de la Administración del Estado. Esta medida, que restablecía la independencia funcional de la Intervención General de la Administración del Estado, ha de considerarse en alto grado beneficiosa para la función. Así lo entiende, por ejemplo, César Albiñana: «Al margen de niveles jerárquicos y de organizaciones piramidales, entendemos que cuanto más desvinculado se encuentre el órgano de control respecto de los puestos políticos, tanto mejor para la función. La especialidad en las tareas interventoras, la adscripción estable de funcionarios de carrera y el sentido tradicional de una meritisima función, son los tres componentes para el ortodoxo ejercicio del control financiero al servicio de la comunidad nacional»¹³.

Ley de 3 de diciembre de 1953, sobre organización, funciones y procedimientos del Tribunal de Cuentas

Esta Ley tenía como objetivos sistematizar la legislación fraccionaria promulgada a partir de 1946, complementarla y coordinarla con la anterior: «Pero era necesario sistematizar esta legislación fraccionaria, complementarla y coordinarla con la anterior, muy meditada, y que, en gran parte, debe subsistir. A realizar este propósito tiende la presente Ley.»

Un dato a consignar es que en su Preámbulo se concretaban y delimitaban con gran precisión las funciones de control que tradicionalmente ha venido atribuyendo nuestro ordenamiento a la Intervención General de la Administración del Estado y al Tribunal de Cuentas: «El control de la ejecución del Presupuesto está encomendado en España a la Intervención General y al Tribunal de Cuentas. Corresponde a la primera la fiscalización previa de los actos administrativos referentes al reconocimiento de los derechos y obligaciones de la Hacienda, la intervención de los ingresos y de los pagos y la interposición de los recursos que procedan para impugnar los acuerdos y resoluciones que se consideren lesivos para el interés fiscal; y al segundo, informar a los Poderes públicos, en las diversas formas y en las distintas ocasiones previstas por la Ley, respecto al cumplimiento de los preceptos básicos del Derecho fiscal, y la determinación de las responsabilidades que se puedan derivar de la gestión del patrimonio público.»

¹³ En *El control de la Hacienda Pública en España, citada en reseña bibliográfica*, p. 214.

La Ley definía al Tribunal de Cuentas como el Organismo del Estado a quien corresponde la superior fiscalización económica de los hechos realizados en ejecución de la Ley de Presupuestos y demás de carácter fiscal. Le otorgaba la categoría de Supremo, con jurisdicción especial y privativa, en cuanto contra sus resoluciones en casación y revisión no se daba recurso alguno, y disponía que el Tribunal ejerce las funciones que le son propias, con independencia de las Cortes y de la Administración.

En relación con sus competencias disponía la Ley que el Tribunal actúa unas veces en función meramente fiscal y otras en función jurisdiccional.

En el ejercicio de su función fiscal correspondía al Tribunal poner en conocimiento del Jefe del Estado y de las Cortes, a los efectos que en cada caso hubiese lugar, la opinión que forme acerca de los términos en que hayan sido cumplidas las Leyes de Presupuestos y las demás de carácter fiscal, siempre que así esté prevenido por la Ley de Contabilidad o por otras en las que se le imponga esta obligación, y, además, en todos aquellos casos en que, por su excepcional importancia, considere que debe hacer uso de esta facultad.

Y en el ejercicio de su función jurisdiccional:

- El examen y comprobación de la Cuenta General del Estado y la expedición de la certificación de su resultado, según lo previsto en la Ley de Contabilidad.
- El examen y fallo de las cuentas que, con arreglo a lo dispuesto en la Ley de Contabilidad o en cualquier otra disposición, le deban ser rendidas.
- El conocimiento y resolución de los expedientes administrativos-judiciales de alcance y reintegro, según dispone la Ley de Contabilidad, y los de cancelación de fianzas de los funcionarios.

Procede resaltar la mención reiterada de la Ley de Administración y Contabilidad como la norma básica y fundamental de la Hacienda Pública.

Por otra parte, es preciso dejar constancia del error en que incurrió la Ley al comprender entre las funciones jurisdiccionales del Tribunal la referente al «examen y comprobación de la Cuenta General del Estado». Sobre este particular nos dejó dicho Fábregas del Pilar: «No es exacto, aunque lo diga la Ley, que la función que ejerce respecto a la Cuenta General del Estado sea jurisdiccional. Y digo que no es exacto porque su examen no le conduce a formular un fallo para aprobarlas,

repararlas, o desaprobarlas, ya que esta facultad corresponde a las Cortes, según el artículo 79 de la Ley de Contabilidad»¹⁴.

El Presidente y los Ministros del Tribunal, así como el Fiscal, eran nombrados por Decreto a propuesta del Ministro de Hacienda. El nombramiento del Secretario General y de los demás funcionarios correspondía al Ministro de Hacienda. Esta dependencia del Ejecutivo en cuanto al nombramiento de sus miembros y del personal estaba en contradicción con la autonomía que del Órgano se proclamaba en la Ley.

Años más tarde, en 1967, la Ley Orgánica del Estado establecía que el Presidente del Tribunal de Cuentas sería designado por el Jefe del Estado a propuesta en terna del Consejo del Reino.

SEGUNDO PERIODO: 1957/59-1975

DE LA DICTADURA A LA DEMOCRACIA

La mayoría de los autores hacen coincidir la iniciación de este segundo período del franquismo con el año 1959, concretamente con la aprobación del Plan de Estabilización, piedra angular de la nueva estrategia económica del régimen. Nosotros partimos del año 1957, toda vez que en los años 1957 a 1959, a partir del Gobierno formado en febrero de 1957, fue cuando se iniciaron y realizaron los trabajos, estudios y contactos con los Organismos internacionales —OECE, FMI, BIR y F—, así como la elaboración y promulgación, el 20 de julio de 1959, de la Ley del Plan de Estabilización. Además, en el ámbito de la Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, fue en dichos años cuando se promulgó una Ley de importancia trascendental, la de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas.

La nueva filosofía del régimen

A partir de la promulgación del Plan de Estabilización, el desarrollo y sus consecuencias de bienestar económico se convirtieron en la pieza clave de la legitimación del franquismo.

La apertura al exterior, el incremento del turismo, la incorporación de España a la ONU y a los Organismos internacionales de carácter económico, el impulso de las nuevas generaciones, la influencia del Concilio, contribuyeron a que paulatinamente se fuera arrinconan-

¹⁴ En *El control de la Actividad Financiera del Estado según el Derecho Español*, citada en reseña bibliográfica, pág. 37.

do la anacrónica filosofía del nacional-sindicalismo, así como los postulados del nacional-catolicismo.

El franquismo elevó el desarrollo, el crecimiento económico, a filosofía oficial del Estado. La romántica retórica joseantoniana, que hablaba de estrellas y luceros y de glorias imperiales, fue sustituida por un lenguaje pragmático, que se adueñó de la propaganda oficial, lleno de términos abstractos: Renta nacional, PIB, PNB, divisas, balanzas, inflación, etc. Como advierte Juan Pablo Fusi: «Un régimen en sus orígenes doctrinario e ideologizado hasta la médula aparecía ahora como el campeón de un desarrollismo desideologizado y pragmático. Sus portavoces dijeron en 1939 que en España empezaba a amanecer; fieles a su metáfora astral, en 1965 decían que en España atardecía, que era la hora del crepúsculo —del crepúsculo de las ideologías, según el título del libro del ideólogo del franquismo tardío, Gonzalo Fernández de la Mora»¹⁵.

Ahora bien, este cambio de rumbo, y sobre todo la adopción del nuevo modelo económico basado en las reglas de la economía de mercado, conduciría a la gran transformación económico-social experimentada por España, como resalta el citado autor: «Pocas veces será tan unánime el juicio de los historiadores; a partir de 1959, la sociedad española experimentaría el que probablemente será considerado por mucho tiempo como el proceso de cambio económico-social más formidable y decisivo de su historia. En una década de espectacular desarrollo, la industrialización acelerada, el éxodo rural, el crecimiento desorbitado de las ciudades, las avalanchas turísticas y la nueva prosperidad de los españoles acabarían con aquella España agraria, vieja, seca y triste que helara el ánimo de los poetas y golpeará la conciencia de los intelectuales regeneracionistas»¹⁶.

El Plan de Estabilización y la Planificación del desarrollo.

El Plan de Estabilización.—La política económica seguida por el régimen condujo al país a una situación sin salida. Las reservas de divisas, que en 1955 ascendían a 220 millones de dólares, habían descendido a 57 millones en 1958, y el déficit de la balanza comercial alcanzó en 1957 la cifra récord hasta entonces de 387 millones de dólares. La realidad era que España se encontraba al borde de la bancarrota y de la suspensión de pagos.

¹⁵ En «La década desarrollista», incluido en *Historia de España 16*, tomo 13, pág. 16.

¹⁶ En obra citada en la llamada anterior, pág. 9.

La supervivencia del país exigía un cambio de rumbo. Cambio que no era fácil de realizar, y no principalmente por motivos de carácter económico, sino más bien por los obstáculos que procedían de aquellos sectores del «establecimiento» que temían que a una liberalización económica siguiera inexorablemente una liberalización política.

La realización de la política estabilizadora, que imperiosamente demandaba la situación económica, fue posible gracias al cambio de Gobierno acaecido en febrero de 1957. Este cambio permitía que desde dentro del propio régimen se pusieran en marcha las fuerzas partidarias de un planteamiento más liberal en lo económico y menos ligadas en lo político a los grupos o familias que hasta entonces habían venido controlando la política económica.

Las medidas previas al Plan de Estabilización se iniciaron con la llegada de Ullastres y Navarro Rubio a los Ministerios de Comercio y Hacienda, respectivamente; entre las que pueden citarse: supresión del sistema de cambios múltiples, reforma tributaria, iniciación de la utilización de las políticas fiscal y presupuestaria como instrumento de política económica, regulación de las Entidades estatales autónomas, reorganización del crédito a medio y largo plazo...

El 30 de junio de 1959 el Gobierno español dirigió un Memorándum al Fondo Monetario Internacional y a la OECE en el que se describían las medidas que se proyectaba adoptar en relación con el sector público, la política monetaria y el sector exterior. Tanto el FMI como la OECE prestaron su conformidad al documento y ofrecieron su ayuda financiera para la realización del Plan, apoyo que se suplementó por los Estados Unidos y por algunos países de la OECE.

El Plan fue aprobado por el Decreto-Ley 10/1959, de 20 de julio, denominado de «Nueva Ordenación Económica». Y con las medidas contenidas en el mismo se pretendía lograr dos objetivos: sentar las bases para un desarrollo económico equilibrado e iniciar una mayor integración con otras economías.

La actuación para conseguir el equilibrio interno se dirigió simultáneamente al sector público y al privado. Entre las medidas contenidas en el Plan sobresalen las siguientes:

- Se devaluó la peseta, estableciendo el nuevo cambio, de acuerdo con el FMI, a razón de 0,0142112 gramos de oro fino por peseta, o lo que es lo mismo, 60 pesetas por dólar.
- Se limitó el gasto total del sector público —Administración Central y Organismos autónomos en la parte no cubierta por los ingresos ordinarios de éstos—, a 80.000 millones de pesetas.
- La aportación del sector bancario al sector público se redujo de 11.000 millones de pesetas en 1958 a 3.400 millones en 1959.

- La aportación del mercado de capitales a la financiación del sector público se limitó a lo que pudiera proporcionar el ahorro disponible y se cifró en 6.000 millones de pesetas.
- El Gobierno se comprometió a no emitir fondos públicos con el derecho automático de ser pignorables en el Banco de España.
- Se limitaba el crédito del sistema bancario al sector privado.
- Se establecía un sistema de depósitos previos para las importaciones privadas.

El cambio de política económica que suponía el Plan produjo muy pronto sus primeros efectos. Al final del verano de 1959 la balanza de pagos había cambiado de signo, presentaba un superávit de 81 millones de dólares frente a un déficit de 69 millones en 1958. El aumento de la circulación fiduciaria, que en 1958 había sido del 8,9 por 100, se redujo al 3,8 por 100 en 1959; y la inflación pasó del 12,6 por 100 en 1958 al 2,4 por 100 en 1960. En mayo de 1960 las reservas de divisas ascendían ya a 300 millones de dólares. La devaluación favoreció de forma espectacular al turismo, que desde entonces ha constituido una pieza clave de la transformación económica del país.

En el anverso de la medalla se encuentra el coste del Plan, representado por una notable contracción de la actividad económica y por un impacto negativo en el mercado de trabajo, con reducción de las remuneraciones complementarias y aumento del paro.

En conjunto puede afirmarse que los resultados del Plan fueron excelentes y además se produjeron con rapidez. El Fondo Monetario Internacional le consideró como ejemplar en su elaboración, aplicación y resultados. Constituye un hito en nuestra historia económica. Como anota Manuel Varela: «El auténtico cambio en la economía española tiene una fecha: 1959. Y, por ello, precedió en bastantes años —y, quizás, condicionó— el cambio político posterior que situó, definitivamente, a España entre las democracias occidentales»¹⁷.

La *planificación del desarrollo*.—El nuevo modelo económico, basado en la liberalización de la economía, la apertura al exterior, el uso de políticas monetarias y fiscales ortodoxas y la importación de capitales y tecnología extranjeros, tenía un objetivo: el desarrollo económico.

Los resultados en el primer quinquenio, 1959-1963, una vez asimilados los efectos negativos de la estabilización, fueron espectaculares; muy superiores a los que se obtendrían los años siguientes regidos por la planificación indicativa. Todos los indicadores económicos subrayan

¹⁷ En «El Plan de Estabilización como yo lo recuerdo», artículo publicado en *Información Comercial Española*, núms. 676-677, pág. 54.

el éxito de las reformas del período 1957-1959. En el cuatrienio 1961-1964 la economía crecía al 8,7 por 100 anual acumulativo, crecimiento que se obtuvo con un incremento razonable de los precios, y la tasa anual de formación de capital fue del 8,8 por 100.

La producción de energía eléctrica pasó de 18.614 millones de kilowatios/hora en 1960 a 31.650 en 1965; la de cemento, de 6,2 millones de toneladas a 9,3, y la de acero, de 1,9 millones a 3,5, en el mismo período. Los ingresos por turismo, de 296,5 millones de dólares en 1960 a 1.104,9 millones en 1964. En estos años se triplicó el volumen de las importaciones y se duplicó el de las exportaciones. Las reservas que, como queda dicho, se redujeron a 57 millones de dólares en 1958, en 1964 se cifraban alrededor de 1.500 millones.

No obstante los éxitos apuntados se optó por introducir la planificación indicativa, a imitación del modelo francés. Consistente, según sus ideólogos, en la programación efectiva del sector público, junto a una mejor información y previsión para que el empresariado pueda adoptar mejor sus decisiones.

La decisión aspiraba, sin duda, por una parte, a crear un clima de confianza en los medios empresariales y financieros, reduciendo las incertidumbres, y, por otra, a consolidar el régimen. En este último sentido, el desarrollo fue, en palabras de Manuel Jesús González, *una mercancía política*.

En febrero de 1962 se creaba la Comisaría del Desarrollo Económico, y en septiembre del mismo año, se hacía público el Informe del Banco Mundial, esperado por muchos, en palabras de Ramón Tamames, *como una especie de Nuevo Testamento de la economía española*, y que sentaba las bases sobre las que se fundamentaría la planificación indicativa.

Durante el período que rigió la referida planificación se aprobaron tres Planes de Desarrollo —1964-1967, prorrogado a 1968; 1969-1971, y 1972-1975—, y la nota más característica de la economía española durante estos años fue la alternancia de ciclos bienales de expansión y recesión; con acciones gubernamentales de carácter coyuntural para frenar o reactivar una economía convulsiva y oscilante. Son mayoría los economistas que destacan que a partir de 1964 no se realizaron reformas de carácter institucional.

Ahora bien, lo cierto es que, aunque desordenado, el crecimiento fue real. Así lo atestiguan los datos referentes al año 1970: la renta *per capita* llegó a los 900 dólares; la producción de energía eléctrica se cifró en 56.484 millones de kilowatios-hora, y la de acero superó los 7 millones de toneladas, el doble que en 1965; la fabricación de auto-

móviles llegó a 450.000 unidades, y nos visitaron 21 millones de turistas extranjeros.

Por otra parte, la década del desarrollo había producido cambios decisivos en la estructura económica y social del país. España dejó de ser un país agrario y rural para transformarse en un país urbano e industrial. La producción agrícola que en 1960 representaba el 24 por 100 del PIB, descendió al 13 por 100 en 1970, y en el mismo período la población empleada en el sector primario pasó del 41,7 al 29,2 por 100 de la población activa. En consecuencia, la población urbana —la que habita en poblaciones de más de 100.000 habitantes— pasó del 27,7 por 100 en 1960 al 40 por 100 en 1970.

Mientras el sector industrial creció a un 9 por 100 acumulativo, el agrario lo hizo al 2,6 por 100. No obstante, la agricultura, pariente pobre del desarrollo, se transformó y diversificó: se incrementaron los regadíos; el parque de tractores pasó de 147.800 unidades en 1965 a 240.000 en 1970; hubo aumentos espectaculares en el consumo de fertilizantes y la concentración parcelaria —recomendada por el Banco Mundial como forma de incrementar la productividad sin modificar el régimen de propiedad—, se realizó al ritmo de 400.000 hectáreas por año.

Sin embargo, el crecimiento espectacular era incompatible con los desequilibrios, insuficiencias y desajustes que subyacían en la economía española. Desequilibrios que emergieron, con toda su crudeza, cuando en octubre de 1973 se desencadenó la crisis del petróleo, que abría una nueva etapa de profundas convulsiones económicas. Problemas que en el caso de España se agudizarían a partir del 20 de diciembre, con la muerte del Presidente del Gobierno, Almirante Carrero Blanco, que supuso el comienzo de la disolución del régimen. La coincidencia de las crisis económica y política determinaron que la política de la planificación indicativa, de los Planes de Desarrollo, pasase al mundo de los recuerdos.

Existe unanimidad entre los autores de que lo verdaderamente trascendental que hizo el régimen de cara al desarrollo fue la política de apertura y liberalización económica de 1957-1959. La planificación indicativa sobró; hasta el extremo de que algunos economistas, como por ejemplo José Luis Sampedro, opinaron *que se creció a pesar de los Planes de Desarrollo*.

La cosmética constitucional del autoritarismo

El proceso institucional del régimen fue lentísimo; iniciado con el Decreto 138/1936, de 29 de septiembre, por el que se nombraba al General Franco Jefe del Gobierno del Estado Español —Decreto que iba

a constituir la piedra angular de la institucionalización del nuevo Estado—, no sería ultimado hasta treinta años después, con la promulgación el 10 de enero de 1967 de la Ley Orgánica del Estado.

La primera de las denominadas Leyes Fundamentales, el Fuero del Trabajo, fue promulgado durante la guerra civil, y en él se proclama abiertamente el carácter totalitario del nuevo régimen. Hasta el extremo que tanto su preámbulo como en la parte dispositiva —las declaraciones en él contenidas—, tuvieron que ser modificados en profundidad al aprobarse en 1967 la Ley Orgánica del Estado.

La Ley de creación de las Cortes, de 17 de julio de 1942, creaba una Cámara de carácter corporativo y de rancio sabor medieval, con funciones muy limitadas —es misión principal de las Cortes, la preparación y elaboración de las Leyes, sin perjuicio de la sanción que corresponde al Jefe del Estado (art. 1)—, e integrada por procuradores nombrados de forma directa o por cooptación.

El Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945, la Ley del Referéndum, de 22 de octubre de 1945, y la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado, de 26 de julio de 1947, promulgadas tras la derrota de las potencias del Eje en la Segunda Guerra Mundial, respondían a la necesidad de cambiar la imagen del régimen ante el exterior.

Las disposiciones reseñadas, a las que podrían añadirse las Leyes de 30 de enero de 1938 y de 8 de agosto de 1939, en cuanto consolidaban los poderes atribuidos al General Franco por el Decreto de 29 de septiembre de 1936 y elevaban el rango de su Magistratura de Jefe del Gobierno del Estado español a la de Jefe del Estado, constituían en 1957 el endeble andamiaje institucional del régimen.

Los ideólogos de la nueva etapa tecnócrata consideraron que para la pervivencia del régimen después de la muerte de Franco, bajo la forma de una Monarquía continuadora perenne de sus principios e instituciones, era preciso completar el proceso institucional. Y con esta finalidad se promulgaron otras dos Leyes Fundamentales:

- Ley de Principios del Movimiento Nacional, de 17 de mayo de 1958.
- Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967.

En la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento, promulgada por Franco ante las Cortes, con la fórmula: «Yo, Francisco Franco Bahamonde, Caudillo de España. Consciente de mi responsabilidad ante Dios y ante la Historia, en presencia de las Cortes del Reino, promulgó como Principios del Movimiento Nacional, entendido como comunión de los españoles en los ideales que dieron vida a la Cruzada, los siguientes:», fórmula que revela su poder omnímodo, se ordena-

ban los principios en los que descansaba el régimen, que eran definidos como «permanentes e inalterables» por su naturaleza.

La Ley Orgánica del Estado —sometida a referéndum el 14 de diciembre de 1966, en el que votó el 89,1 por 100 del censo, con un 95,9 por 100 de votos favorables—, tenía una doble finalidad:

— Estructurar con cierta apariencia institucional y pseudodemocrática un régimen de carácter personal. En ella se regulaban las funciones y poderes del Jefe del Estado, del Gobierno, de las Fuerzas Armadas, del Consejo Nacional del Movimiento, se creaba la figura del Presidente del Gobierno separada de la Jefatura del Estado, se reconocía la libertad religiosa, se potenciaba el Consejo del Reino y se separaban los Sindicatos del Movimiento. Además, se creaba un sucedáneo de control de la constitucionalidad de las Leyes, bajo la denominación de recurso de contrafuero.

— Expurgar el Fuero del Trabajo, el Fuero de los Españoles y la Ley de Sucesión de conceptos y locuciones que a la altura de 1966 resultaban impresentables, y modificar la Ley de las Cortes.

Al conjunto de las siete Leyes Fundamentales se les autoconcedió, por los políticos del régimen, el rango de Constitución. Sobre esta catalogación opina Tomás y Valiente:

«Loevvenstein ha enseñado, en un texto ya clásico, que hay leyes que se autoconceden el prestigioso nombre de Constitución y que así son denominadas por algunos juristas y políticos, pero cuya "realidad ontológica" no es sino la formalización de la existente situación del poder político en beneficio exclusivo de sus detentadores fácticos que disponen del aparato coercitivo del Estado. A juicio de Loevvenstein se puede denominar a los textos políticos de este tipo como Constituciones semánticas, con lo cual se puede decir que de Constitución sólo tienen el nombre, la apariencia, el disfraz.

Así entendido, el concepto de Constitución semántica se opone a la categoría de Constitución sustancial, por no darse en aquélla el "mínimo constitucional" de que antes hablábamos y que dentro de cada formación social alcanza una determinada precisión. Las Constituciones semánticas no proceden del pueblo, ni conservan lo que a la altura de nuestro tiempo continúa siendo válido del principio liberal de división de poderes, ni tratan de limitar el poder del autócrata, sino de respaldarlo formalmente, ni garantizan un sistema de derechos fundamentales concebidos como límite y fin del poder del Estado y como corolario de la soberanía del pueblo; caracteres que, enunciados negativamente, en relación con esas Constituciones, componen en forma positiva los principios axiológicos contenidos en la categoría de Consti-

tución sustancial. No es ahora el momento de desarrollar este último concepto, sino tan sólo el de apuntar que la llamada "Constitución española" del Estado personalizado por el general Franco, es decir, el conjunto de sus Leyes Fundamentales, encaja perfectamente en el concepto de Constitución semántica y debe quedar por ello fuera de nuestro examen»¹⁸.

Y Jorge de Esteban expone el papel limitado que representaban las Leyes Fundamentales dentro de la organización del Estado: «Pero, además, conviene señalar que durante este período, al margen de las siete Leyes Fundamentales, estuvo siempre vigente otra Constitución, la verdadera, siempre que entendamos por tal la norma que regula el ejercicio del poder soberano, y que fue la que predominó durante esa fase histórica: las citadas Leyes de 1938 y 1939, mantenidas en vigencia hasta la misma muerte del General Franco por la Disposición Transitoria Primera, II, de la Ley Orgánica del Estado. Así la "otra" Constitución —esto es, el conjunto de las siete Leyes Fundamentales— hay que entenderla en función de esta última, verdadera supernorma que confería los plenos poderes de forma vitalicia, al general Franco»¹⁹.

La Hacienda Pública

Con la Ley de Presupuestos y Reformas Tributarias de 26 de diciembre de 1957, se inaugura en España la época de la Hacienda Pública moderna. Hasta dicha fecha y sorprendentemente, el Estado intervencionista que nace en 1939, había ignorado a la Hacienda Pública, que seguía fiel a los principios de neutralidad financiera propia del Estado liberal. Hecho este que pocos años antes, en 1953, resaltaba Manuel de Torres: «Si queremos reflejar esta situación con una metáfora que atenúe la dureza del concepto, podremos decir que nuestra Hacienda Pública es, hoy por hoy, una isla liberal en medio del Estado intervencionista. Llamando a las cosas por sus nombres castellanos, al cruzarse de brazos, la política fiscal ha privado a la política económica de su instrumento más eficaz tanto más eficaz, porque, además, es, por su propia naturaleza, un instrumento corrector, estabilizador y coordinador a la vez»²⁰.

La Reforma Tributaria de 1957 —Reforma Navarro Rubio— introdujo importantes modificaciones estructurales en el Sistema tributario:

¹⁸ En obra citada en reseña bibliográfica, págs. 130 y 131.

¹⁹ En *Las Constituciones de España*, citada en reseña bibliográfica, pág. 28.

²⁰ En *Teoría y Práctica de la Política Económica*, citada en reseña bibliográfica, pág. 90.

- La Contribución sobre las Utilidades de la Riqueza Mobiliaria se dividió en tres impuestos distintos e independientes: Impuesto sobre los Rendimientos del Trabajo personal (antigua tarifa I), Impuesto sobre las Rentas del capital (antigua tarifa II), Impuesto sobre la Renta de Sociedades (antigua tarifa III).

- La Contribución Industrial y de Comercio fue sustituida por el Impuesto sobre beneficios, industriales y comerciales.

- La Contribución de Usos y Consumos se dividía en dos: Impuesto General sobre el gasto e Impuesto sobre el Lujo.

Ahora bien, al margen de las innovaciones en la estructura del Sistema tributario, la principal novedad de la Reforma fue la instauración del régimen de evaluaciones globales y de convenios con agrupaciones de contribuyentes para la determinación de las bases imponibles.

En 11 de junio de 1964, se promulgó una nueva Ley de Reforma Tributaria, debida, asimismo, al Ministro Navarro Rubio. Esta Reforma, como señaló Solé Villalonga: «no se realizó en virtud de apremios recaudatorios, cosa que no había sucedido en anteriores reformas de nuestro sistema tributario»²¹. No obstante, la Reforma necesaria para perfeccionar el Sistema consiguió la personalización de la imposición directa y la ordenación de la indirecta.

Con la Reforma de 1957 —y consecuentemente con la de 1964, dado que se limitaba a perfeccionar la primera y mantuvo vigente el régimen de evaluaciones globales y de convenios—, se pretendía conseguir, entre otros, los objetivos siguientes:

- a) Dotar al Sistema tributario de una mayor elasticidad.
- b) Incrementar substancialmente la cifra global de recaudación.
- c) Promover la redistribución de la renta a través del impuesto.

Los datos referentes a la evolución de los ingresos de carácter impositivo —impuestos directos e indirectos— y del PIB que, expresados en millones de pesetas de cada año, se reflejan a continuación, ponen de manifiesto que con la Reforma se alcanzó el primero de los objetivos que se pretendían conseguir: Dotar al Sistema tributario de una mayor elasticidad.

²¹ En «Un Juicio crítico de la Reforma Tributaria», citado en reseña bibliográfica, págs. 87 y siguientes.

Años	Ingresos		Producto interior bruto	
	Millones de pesetas	Núms. índices	Millones de pesetas	Núms. índices
1957	40.537,3	100	473.609	100
1960	63.433,8	156,5	615.119	129,9
1963	95.824,2	236,4	938.573	198,2
1966	156.922,5	387,1	1.477.373,1	311,9
1969	227.194,3	560,5	2.010.545,4	444,5
1972	337.258,1	832	3.417.317,5	721,5
1975	573.413,9	1.414,5	6.018.301,8	1.270,7

22

Asimismo, puede afirmarse que la Reforma Tributaria fue un éxito en lo referente al incremento global de la recaudación. Los Presupuestos del Estado de los ejercicios 1958 a 1965, ambos inclusive, prescindiendo en la vertiente de los ingresos de los procedentes de las variaciones de pasivos y activos financieros —emisiones de Deuda, venta de acciones, etc.—, se liquidaron todos ellos con superávit. Y ello no obstante haber incorporado al Presupuesto algunos gastos que hasta 1957 venían financiándose con la emisión de deudas finalistas —Nuevos ferrocarriles y electrificación de líneas; Plan de modernización de carreteras; Obras hidráulicas; Plan Nacional de construcción de escuelas, entre otros—, y de incluir a efectos de nuestros cálculos a los pagos derivados de la ayuda del Estado a la financiación de las inversiones a realizar por Organismos paraestatales: Instituto Nacional de Colonización; Instituto Nacional de la Vivienda; Instituto de Crédito de Reconstrucción Nacional; Juntas de Obras de Puertos; Patrimonio Forestal del Estado, y RENFE. La aportación neta del Estado a dichos Organismos ascendió en los ocho años considerados a 61.847 millones de pesetas, el 8,51 por 100 de los gastos totales del período.

A partir del ejercicio de 1966, la cifra representativa del resultado de la liquidación de los Presupuestos del Estado volvió a escribirse con números rojos. Si bien los déficit fueron moderados, se cifraron en 134.431 millones de pesetas para el conjunto de la década 1966-1975. Los gastos totales de la década se financiaron en un 96,57 por 100 con ingresos corrientes y en un 3,43 por 100 con ingresos extraordinarios. Por otra parte, el año en el que la relación entre el déficit y el PIB, 1972, fue mayor, éste se cifró en el 0,57 por 100.

En donde fracasó la Reforma fue en la consecución del tercero de los objetivos: promover la redistribución de la renta a través del impuesto. Ya que, como ponen de manifiesto los datos que figuran en el

²² Fuentes: Resúmenes estadísticos de recaudación y pagos por recursos y obligaciones del Presupuesto publicados por la Intervención General.—Instituto Nacional de Estadística.

cuadro siguiente, la participación porcentual de los impuestos directos en el total de los ingresos de carácter presupuestario en lugar de aumentar, disminuyó ²³.

Conceptos	1957	1964	1969	1975
Impuestos directos	36,85	27,78	27,20	36,32
Impuestos indirectos	55,06	59,81	58,26	48,21
Otros ingresos	8,09	12,41	14,54	15,47
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00

En la vertiente de los gastos, el cuadro siguiente refleja la evolución experimentada por la participación porcentual de las distintas funciones y gastos no clasificados, agrupados en la forma que se especifica ²⁴, en el montante total de los gastos del Presupuesto del Estado de cada uno de los ejercicios que se consideran ²⁵:

Funciones y gastos no clasificados	1957	1964	1969	1975
Servicios económicos y vivienda	23,28	41,28	30,34	28,97
Defensa	27,62	17,60	13,78	14,54
Deuda pública	12,12	5,41	3,52	1,96
Otras funciones y gastos no clasificados	36,98	35,71	52,36	54,53
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00

Y la evolución especificada pone de manifiesto, entre otros, los hechos siguientes:

a) La disminución que experimentaron los gastos derivados del servicio de la Deuda pública, que pasaron de tener un peso ponderado de 12,96 por 100 de los gastos presupuestarios en 1957 al 1,96 por 100 en 1975; gastos en los que estaban incluidos tanto los derivados del pago de intereses como los correspondientes a la amortización de

²³ Elaboración propia partiendo de los resúmenes estadísticos de recaudación y pagos por recursos y obligaciones del Presupuesto publicados por la Intervención General.

²⁴ En la rúbrica «Servicios económicos y vivienda» se incluyen: Agricultura, Ganadería, Minería, Construcción, Carreteras, Ferrocarriles, Puertos y Transportes marítimos, Aeropuertos, Transportes aéreos, Correos y Telecomunicación, Comercio, Turismo, Otros servicios económicos, Vivienda y Administración general relativos a los servicios relacionados. En la rúbrica «Defensa»: Ejército, Marina, Aire, Defensa civil y Administración general de dichos servicios. En la rúbrica «Deuda pública»: Los gastos derivados del servicio financiero de la Deuda, incluyendo intereses y amortización de capitales, así como los inherentes a su administración. Y en la rúbrica «Otras funciones y gastos no clasificados»: Servicios generales, Educación, Sanidad, Otros servicios comunitarios y los gastos no clasificados, entre los que destacan los referentes a Transferencias a otras Administraciones Públicas.

²⁵ Elaboración propia partiendo de los *Datos básicos para la Historia Financiera de España, 1850-1975*, obra citada en reseña bibliográfica, para los años 1957 y 1964, y de los Resúmenes estadísticos de recaudación y pagos por recursos y obligaciones del Presupuesto publicados por la Intervención General, para los años 1969 y 1975.

capitales. Este dato es posiblemente el más revelador de la influencia que sobre las finanzas del Estado ejercieron los presupuestos equilibrados.

b) La disminución de la participación porcentual de los gastos de Defensa, que prácticamente se redujo en un 50 por 100, al pasar del 27,62 por 100 en 1957 al 14,54 en 1975.

c) El incremento de los gastos relativos a las funciones de servicios económicos y vivienda, en los que se concentra el mayor porcentaje de las inversiones públicas.

Como logros del período hay que consignar, asimismo, la elaboración y aprobación de un conjunto de Leyes de carácter sustantivo para la Hacienda Pública: General Tributaria, de Contratos del Estado, del Patrimonio del Estado, de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas. Y en relación con el Sistema Financiero, la Ley de Ordenación del Crédito y la Banca, de 14 de abril de 1967, y la de Organización y Régimen del Crédito Oficial, de 19 de junio de 1971.

ADMINISTRACIÓN Y CONTABILIDAD DE LA HACIENDA PÚBLICA

Las reformas y modificaciones previas al Plan de Estabilización

La adecuación de la Administración de la Hacienda Pública a las exigencias de la nueva Política económica que se proyectaba se plasmó, principalmente, con las reformas y modificaciones contenidas en las disposiciones siguientes:

- Decreto-ley de 8 de noviembre de 1957, por el que se suspendía la vigencia de determinados artículos de la Ley de Administración y Contabilidad.
- Ley de Presupuestos y Reformas Tributarias, de 26 de diciembre de 1957.
- Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales, de 26 de diciembre de 1958.
- Ley Reguladora del Crédito Oficial, de 26 de diciembre de 1958.
- Ley del Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958. A la que por su importancia y trascendencia dedicamos epígrafe independiente.

Por el Decreto-ley de 8 de noviembre de 1957 se declaraban en suspenso, mientras otra cosa no se dispusiera, las prescripciones del artículo 36 de la Ley de Administración y Contabilidad, que establecía la estructura de los Presupuestos; la del artículo 37, en cuanto afectaba a materia distinta del plazo de vigencia de los preceptos contenidos en el articulado de las Leyes de Presupuestos, y las del párrafo último

del artículo 41, por las que se prohibían las anticipaciones de fondos y las transferencias de crédito. Estableciendo que en las propias leyes de presupuestos se regularían las materias a las que afectaban las referidas suspensiones.

Y, en consecuencia, en la Ley de Presupuestos y Reformas Tributarias de 26 de diciembre de 1957 se introducían, entre otras, las innovaciones y modificaciones siguientes:

- Se daba una nueva estructura al Presupuestario, con el fin de facilitar la apreciación del desarrollo de su ejecución y sus consecuencias económicas.
- Se autorizaban y regulaban las transferencias de créditos entre los distintos grupos y conceptos de un mismo artículo del Presupuesto de gastos.
- Se establecía la oportuna autorización para que el Gobierno, con los requisitos y límite que se especificaban, pudiera efectuar anticipos de Tesorería.

En otro orden, y en relación con la Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, en la referida Ley se establecía:

- La incorporación al Presupuesto de las dotaciones del Estado a determinados Organismos autónomos para la financiación de sus operaciones de inversiones. Dotaciones que se autorizaban en el articulado de la Ley y se detallaban en un nuevo estado —en letra C)— que se incorporaba a los Presupuestos.

Por otra parte, se disponía que dichas dotaciones devengarían a favor del Tesoro un interés anual del 4 por 100.

Esta fórmula —cuyo objetivo de ordenar y clarificar las cuentas públicas resulta encomiable— tuvo una vida efímera —1958 a 1963—, y durante este período se libraron fondos a los citados Organismos paraestatales por un importe de 70.014,5 millones de pesetas y se ingresaron por el concepto de intereses 8.167,4 millones.

- Con el fin de conseguir que la ejecución de las obras y el cumplimiento de los servicios por el Estado se realizase con la rapidez que exige una política económica eficaz, se regulaba un procedimiento para coordinar la ordenación de los gastos con cargo a los créditos destinados genéricamente a costear o subvencionar obras o servicios que implicasen inversiones de carácter nacional.

Todas estas medidas se justificaron en la necesidad de adaptar la Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública a las exigencias de la nueva Política económica.

Con la Ley de Tasas y Exacciones parafiscales se daba el primer paso en el camino de ordenar y disciplinar el controvertido sector de

la parafiscalidad. Y con dicha finalidad, entre otros extremos, establecía la Ley:

- El concepto de tasas y de exacción parafiscal.
- Las tasas y exacciones parafiscales excluidas del ámbito de la Ley.
- Que no podía establecerse ninguna tasa ni exacción parafiscal sino por Ley votada en Cortes.
- El procedimiento de gestión y recaudación.
- La sujeción a la intervención y al régimen de contabilidad que se estableciese por el Ministerio de Hacienda, así como a la obligación de rendir cuentas al Tribunal de Cuentas.
- Una Junta de Tasas en cada Departamento ministerial, de la que formaba parte el Interventor-Delegado en el Ministerio.
- Que las tasas y exacciones parafiscales existentes que no hubieran sido establecidas por una Ley quedaban suprimidas, a no ser que se convalidasen con o sin modificación.

El camino emprendido por la Ley de referencia se continuó con la Ley de Reforma Tributaria de 11 de junio de 1964 y se vería culminado con la Ley de Retribuciones de los Funcionarios Públicos, en la que se disponía que: «Las tasas y exacciones parafiscales y todos los ingresos extrapresupuestarios, cualquiera que sea su denominación, —con excepción de los que en la Ley se especificaban—, que perciban los Organismos de la Administración del Estado y las Entidades Estatales Autónomas, sea cual fuere su destino, se ingresarán directamente en el Tesoro y figurarán como ingresos públicos en los Presupuestos Generales del Estado.»

Con la norma transcrita se daba un paso trascendental para la consecución del objetivo, tenazmente perseguido por los Ministros de Hacienda, de lograr la unidad de Caja y la unidad y universalidad del Presupuesto.

Incluimos en este epígrafe a la Ley Reguladora del Crédito Oficial porque en la misma se atribuía al Ministerio de Hacienda la misión de proporcionar a las Entidades Oficiales de Crédito los recursos financieros necesarios para hacer frente a las operaciones activas que realizaran dentro del límite fijado por el Consejo de Ministros. Y se le autorizaba a obtener dichos recursos, entre otros, por los medios siguientes:

- Emisión de «Cédulas para inversiones» que se creaban por la Ley. A las que se otorgaba la garantía del Estado y la condición de Fondos Públicos.
- Anticipos del Tesoro.

Y sorprende que, promulgada la Ley a la que nos venimos refiriendo en la misma fecha que la de Régimen Jurídico de las Entidades

Estatales Autónomas, por la que se establecía su regulación económico-financiera y se las sometía al control de la Intervención General de la Administración del Estado, y que la de Tasas y Exacciones Parafiscales, por la que se regulaba la parafiscalidad, sometiéndola, asimismo, al referido control, los cuantiosos fondos públicos destinados a financiar el Crédito Oficial se declararan implícitamente exentos de todo control por la Intervención General; ya que se establecía que el Ministro de Hacienda podía delegar en el Director General del Tesoro la disposición de los fondos situados en una cuenta especial del «Crédito Oficial», abierta en el Banco de España, sin que dicha disposición de fondos tuviera que ser intervenida.

La Ley de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958

Justificación de la existencia de las Entidades Estatales Autónomas y necesidad de su regulación.—En el preámbulo de la Ley se justifica, por una parte, la existencia de las referidas Entidades como un fenómeno universal de nuestro tiempo. «Aunque toda la Administración Pública cabe en último término referirla a la del Estado, la necesidad de adecuar su estructura a los distintos intereses públicos, más cada vez en número, intensidad y diversidad, por los problemas sociales, económicos y técnicos que plantea la sociedad actual, ha llevado a todos los países modernos a la creación de diversas Entidades que bien pueden denominarse autónomas...»; y, por otra, la facultad del Estado para establecer su régimen jurídico, así como la necesidad de poner remedio a la situación existente en la fecha de la promulgación de la Ley: «Sin embargo, aun en los casos en que dichas entidades gozan de personalidad distinta de la del Estado, no se trata de personas independientes del mismo; y ello explica que para lograr la coordinación y unidad necesarias a toda actividad pública y conseguir con ello la máxima eficacia de acuerdo con el concepto de unidad, de poder, esté aquél jurídicamente habilitado en todo momento para adoptar con respecto a ellas las medidas normativas y de fiscalización que sean precisas, sin mengua de la diversidad, autonomía y agilidad que constituyen razón y presupuestos básicos de su existencia. La legislación que actualmente regula estas entidades (que a veces se identifican erróneamente con las cajas especiales) es, además de fragmentaria, incompleta, porque no abarca la totalidad de los aspectos administrativos y fiscales que presentan y, por otra parte, no están en consonancia con el desarrollo que las mismas han adquirido en los últimos tiempos, debido en gran parte a la decidida política del Gobierno en materia eco-

nómica y social. A poner remedio a dicha situación responde la presente Ley...»

Clasificación.—La Ley distingue tres tipos de entidades:

- a) Organismos autónomos.
- b) Servicios administrativos sin personalidad jurídica distinta de la del Estado.
- c) Empresas nacionales.

Organismos autónomos.—En esta categoría engloba la Ley a las entidades de derecho público creadas por Ley, con personalidad jurídica y patrimonio propios, independientes de los del Estado, y de la definición que hace de los mismos se deduce que comprende:

— Los servicios administrativos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propios, independientes del Estado: Organismos autónomos administrativos.

— Los que el Derecho administrativo francés califica como empresas públicas en régimen de establecimiento público: Organismos autónomos de carácter empresarial.

Y la Ley se centra en esta categoría de Entidades regulándolas en todos sus aspectos, desde su creación hasta la rendición de cuentas al Tribunal de Cuentas. A los Organismos autónomos dedica 78 de los 93 artículos que la integran.

Del régimen jurídico general establecido por la Ley pueden destacarse los siguientes caracteres básicos:

- Su creación ha de ser autorizada siempre por una Ley.
- Están adscritos a un Departamento ministerial.
- Sus órganos de dirección son nombrados y separados libremente por el Gobierno o por el Ministerio al que están adscritos.
- Los bienes que el Estado les transfiere conservan su naturaleza demanial o patrimonial y siguen perteneciendo al Estado.
- Las operaciones de crédito que requiera el cumplimiento de sus fines han de estar autorizadas por Ley o Decreto como norma general.
- Están sometidos al régimen de presupuesto en los términos y con las limitaciones que en la Ley se establecen.
- Salvo pequeñas peculiaridades se acomodarán a lo establecido para la Administración General del Estado en lo referente a:

— Contratación y ejecución directa de obras y servicios.

— Fiscalización de los derechos y obligaciones e intervención de los ingresos y pagos.

— Reclamaciones y recursos.

— Contabilidad.

Las excepciones que la Ley establece en relación con los Organismos autónomos de carácter empresarial no se refieren a los Organismos en su calidad de Entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, independientes de los del Estado, sino que se limitan a las operaciones comerciales, industriales, financieras o análogas que realicen y se concretan en los extremos siguientes:

- El presupuesto.
- La contabilidad.
- Las peculiaridades referentes a los regímenes de contratación, fiscalización e intervención y de recursos y reclamaciones cuando se relacionen con dichas operaciones.

Las operaciones comerciales, industriales, financieras y análogas podían ser tratadas a efectos presupuestarios de las tres formas siguientes:

— Operaciones incluidas en los presupuestos ordinarios, que podían beneficiarse automáticamente del régimen de «créditos ampliables en función de los ingresos correlativos».

— Operaciones incluidas en un presupuesto separado de recursos y dotaciones.

— Operaciones excluidas del régimen de presupuesto y sometidas a programa.

Por otra parte, sometía a un sistema biunívoco y complejo a la contabilidad de los Organismos que tuvieran regidas sus actividades comerciales, industriales o análogas por un presupuesto especial independiente del administrativo o por el plan o programa.

Es preciso dejar constancia de que si bien el régimen establecido para los Organismos autónomos del Estado por la Ley de Entidades Estatales Autónomas fue derogado por la Ley General Presupuestaria en las materias relativas a la Hacienda Pública y por la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública en lo referente al régimen de su personal, permanece vigente en las otras materias que regula.

Servicios administrativos sin personalidad jurídica distinta de la del Estado.—Incluía la Ley en esta categoría, por una parte, a los Servicios públicos centralizados dotados total o parcialmente con subvenciones consignadas en los Presupuestos del Estado y, por otra, las Cajas, Comités, Juntas, Comisiones y, en general, los Organismos que tengan a su cargo exclusivamente la administración y distribución de fondos.

La Ley disponía que estos Servicios se regirían por las mismas disposiciones aplicables al Estado, salvo las excepciones que en la misma

se contenían destinadas a simplificar su administración y contabilidad.

Aunque en el Preámbulo de la Ley se pretendía justificar la inclusión en la misma de los «Servicios administrativos sin personalidad jurídica distinta de la del Estado», catalogándolos como Entidades autónomas, esta inclusión, sin duda forzada por las circunstancias del momento, fue ampliamente criticada por la doctrina, que entiende no pueden considerarse Entidades autónomas a los Organismos y Servicios carentes de personalidad jurídica.

Este hecho, unido a la desaparición de muchos de los Comités, Juntas y Comisiones, integradas en esta categoría y cuyo fin era el de gestionar y administrar fondos de carácter extrapresupuestario, como consecuencia de la incorporación de los mismos a los Presupuestos Generales del Estado, condujo a que en la Ley General Presupuestaria se estableciera el procedimiento para su supresión.

Empresas nacionales.—Según la Ley «las Empresas nacionales son aquellas creadas por el Estado, directamente o a través de Organismos autónomos, para la realización directa de actividades industriales, mercantiles, de transporte u otras análogas de naturaleza y finalidades predominantemente económicas».

Y en relación con la regulación específica de estas Empresas la Ley disponía:

- Habían de ser constituidas precisamente como Sociedades anónimas de fundación simultánea a su creación y la participación en su capital del Estado o de sus Organismos autónomos debía ser mayoritaria, salvo que por Ley se autorizase expresamente una menor participación.

- Se regirían por las normas de Derecho mercantil, civil o laboral, salvo lo dispuesto en la Ley y disposiciones especiales aplicables a las mismas.

- Aquellas en las que la participación del Estado excediese del 75 por 100 de su capital estaban sometidas al control del Tribunal de Cuentas en los términos previstos en la Ley.

Promulgada la Ley General Presupuestaria, entendemos que las Empresas Nacionales a las que nos venimos refiriendo han quedado integradas en la categoría de Sociedades estatales, comprendidas en el artículo 6.1.a) de su Texto refundido, de 23 de septiembre de 1988.

Consideraciones.—La promulgación de la Ley que se comenta supuso un gran avance en la organización de la Administración Institucional o Autónoma del Estado y en la regulación de sus Entidades autónomas. Como logros más destacados pueden reseñarse:

- Regula la totalidad de los aspectos administrativos y fiscales de las entidades con personalidad jurídica pública; a las que engloba en la rúbrica genérica de «Organismos autónomos».

- Aclara la confusión que existía al confundir las «Entidades autónomas» con las «Cajas especiales».

- En el ámbito de las competencias de la Intervención General:

- Estableció que la fiscalización de los derechos y obligaciones y la intervención de los ingresos y pagos de los Organismos autónomos se acomodaría a las normas establecidas para el ejercicio de estas funciones en los servicios centralizados, con las excepciones y modificaciones que se consignaban en la Ley.

- Disponía que los Organismos autónomos están obligados a llevar contabilidad, en la que se refleje su gestión, y a rendir cuentas de sus operaciones al Tribunal de Cuentas, con arreglo a las disposiciones que se establecen en la Ley.

- Disponía, asimismo, que la Contabilidad de los Organismos Autónomos dependerá del Ministerio de Hacienda, quien podrá dictar normas acerca de la misma y será dirigida e inspeccionada, por delegación del Ministro Jefe de dicho Departamento, por la Intervención General de la Administración del Estado.

Ahora bien, analizando con un sentido crítico el contenido de la Ley, se observan importantes lagunas y deficiencias, entre las que se destacan:

a) El propósito generalizador con que nace la Ley, al establecer un sistema en el que puedan encuadrarse todas las entidades de dependencia estatal con forma pública de personificación, resulta de entrada trastornado al disponer en su artículo 5 que a determinadas entidades, que enumera, no les son de aplicación las disposiciones que en la Ley se establecen. Excepción que dió lugar:

- A que en el momento de la promulgación de la Ley quedara fuera de control del Gobierno y de la específica del entonces Ministerio de Hacienda una parcela importantísima de la actividad económico-financiera del Sector público estatal: la Seguridad Social.

- A que con posterioridad a la promulgación de la Ley la lista primitiva de las Entidades dispensadas de aplicación de su normativa se fuera incrementando con otras Entidades creadas a partir de 1958 e incluso con algunas de las existentes con anterioridad.

b) El régimen al que la Ley sujetaba a los Organismos autónomos de carácter económico resultaba angosto, y en algunos aspectos planteaba serias dificultades a la agilidad que debe regir su normal fun-

cionamiento, dados los fines que han de cumplir y la naturaleza de las actividades que tienen que realizar.

Sobre este particular puso de relieve en su día Garrido Falla: «Es cierto que en la Ley no se prohíbe expresamente que en la prestación de los servicios gestionados por estos Organismos y en las relaciones con los usuarios pueden aplicarse los principios del Derecho mercantil; pero está claro que el sometimiento en bloque a estos Organismos a la Ley de Entidades Estatales Autónomas supone el sometimiento a un régimen jurídico-administrativo, lo cual pudiera estar en rigurosa contradicción con la justificación teórica de esta figura»²⁶.

Incluso las fórmulas previstas en la Ley con el fin de agilizar y suavizar el sometimiento de estos Organismos al régimen de presupuesto público tuvieron muy escasa aplicación; debido, sin duda, a que en la propia Ley se contenían normas que las hacían inoperantes.

Todo ello condujo al hecho al que acabamos de referirnos en el apartado anterior: los Organismos aspiraron, y muchos lo consiguieron, a ser incluidos en el artículo 5 de la Ley y quedar, por tanto, dispensados de la aplicación de su normativa. Entre los Organismos que se encontraban en esta situación en la fecha de la promulgación de la Ley General Presupuestaria pueden citarse los siguientes:

- Banco de España y Entidades Oficiales de Crédito, al ser nacionalizados por la Ley de Ordenación del Crédito y la Banca, de 14 de abril de 1962, y transformarse en Entidades de Derecho Público.

- Instituto de Crédito Oficial y Caja Postal de Ahorros.

- Red de los Ferrocarriles Españoles y Ferrocarriles de Vía Estrecha.

- Puertos en Régimen de Autonomía.

- Instituto Nacional de Industria.

Por tanto, en la práctica existían tres categorías de Organismos autónomos:

a) Organismos autónomos de carácter administrativo. A los que les era de total aplicación la normativa de la Ley de Entidades Estatales Autónomas.

b) Organismos autónomos de carácter económico no incluidos en el artículo 5 de la Ley de Entidades Estatales Autónomas. Su régimen variaba muy poco del establecido para los Organismos de carácter administrativo.

c) Organismos incluidos en el artículo 5 de la Ley de Entidades Estatales Autónomas. No estaban sujetos a la normativa general esta-

²⁶ En «La Empresa pública en el Derecho español», incluida en la *Empresa pública*, obra citada en reseña bibliográfica, pág. 872.

blecida por dicha Ley y el control del Gobierno y del Ministerio de Hacienda sobre los mismos se limitaba al que para cada uno en particular establecía su Estatuto jurídico singular. Constituían los denominados por García Trevijano «Organismos apátridas».

d) El régimen presupuestario al que la Ley sometía a los Organismos autónomos era de carácter especial, ya que eran aprobados individualmente, uno a uno, por Acuerdo del Consejo de Ministros. Por tanto, no se incluían ni anexionaban a los Presupuestos Generales del Estado, que, no obstante su denominación de «Generales», únicamente comprendían una parte de su actividad económico-financiera: la de la Administración General y la de los Altos Organos del Estado. Discurría al margen de la soberanía financiera del Parlamento toda la actividad económico-financiera de: Organismos autónomos, Empresas Nacionales, Seguridad Social y demás Entidades incluidas en el artículo 5 de la Ley.

e) La incorporación a la Ley de las empresas nacionales era meramente testimonial. La regulación que en relación con el régimen económico-financiero especial de las empresas de propiedad pública se contenía en la Ley se limita a la norma que establecía la obligación, para aquellas en las que la participación del Estado en su capital excediera del 75 por 100, de remitir al Tribunal de Cuentas las cuentas y documentos que se especificaban.

No se comprende cómo este mínimo control no se extendía a todas las Empresas nacionales, tal y como las definía la Ley: aquellas en las que la participación del Estado o de sus Organismos autónomos en su capital fuese mayoritaria.

Las funciones fiscalizadoras e interventoras en la legislación de Contratos y del Patrimonio del Estado

En estos años de gran actividad legislativa se afrontó la tarea de dotar de una legislación especial e independiente a dos aspectos del quehacer de la Hacienda Pública: la contratación administrativa y el Patrimonio del Estado. En ambos casos la legislación queda integrada por una Ley de Bases, su Texto articulado y el Reglamento para su aplicación.

Contratos del Estado.—En la Ley de Bases, de 28 de diciembre de 1963, se sienta el principio de sujetar a fiscalización previa el gasto público que se origine por la contratación: «La fiscalización previa a todo contrato será ejercida por la Intervención General de la Administración del Estado y sus Intervenciones-Delegadas, de acuerdo con las normas de competencias que sean aplicables (Base I.7).» Precepto que

se incorpora al Texto refundido de la Ley y se desarrolla en el Reglamento General de Contratación del Estado, de 5 de noviembre de 1975, en el que se especifican los casos concretos en los que debe efectuarse la fiscalización previa e incorpora la fórmula general «como asimismo en los expedientes motivados por contratos en general en los que se proponga el reconocimiento de derechos u obligaciones de contenido económico o la adopción de acuerdos de los cuales se deriven aquellos, con sujeción a las disposiciones al efecto aplicables» (art. 17).

Recoge asimismo el Reglamento las competencias de la Intervención General en lo referente a la intervención material de las inversiones: «Es competencia igualmente de la Intervención la fiscalización material de las inversiones realizadas como consecuencia de los contratos, de acuerdo con sus normas privativas» (art. 17).

Por otra parte, la legislación de contratos establece que formará parte de las Mesas de contratación como vocal nato, un Delegado de la Intervención General del Estado.

Se incorpora asimismo a la legislación de contratos del Estado las funciones tradicionalmente atribuidas al Tribunal de Cuentas en relación con la fiscalización de los contratos cuya cuantía exceda de la cantidad fijada por la Ley ²⁷.

Patrimonio del Estado.—El Reglamento para la aplicación de la Ley del Patrimonio del Estado, de 5 de noviembre de 1964, establece que en todo expediente que se inicie para la realización de las distintas operaciones que regula —explotación de bienes patrimoniales; adquisición, enajenación, permuta y cesión gratuita de inmuebles, así como arrendamiento de los mismos; adquisición y enajenación de títulos representativos del capital de empresas mercantiles; etc.— deberá constar el informe previo al correspondiente acuerdo de la Intervención General.

Asimismo, se establece en el citado Reglamento la presencia del Interventor en las Mesas que se constituyan para la apertura de las plicas referentes a los concursos o subastas que se celebren en relación con las operaciones patrimoniales que regula. Así como en la recepción o entrega de bienes.

Normas que ponen de manifiesto que las funciones fiscalizadoras e interventoras atribuidas a la Intervención General no se circunscriben a las operaciones inherentes con la ejecución de los Presupuestos

²⁷ En la actualidad aquellos cuyo importe inicial exceda de 25 millones de pesetas (Disposición adicional vigésima cuarta de la Ley 44/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986).

Generales del Estado; se extienden a todas sus operaciones financieras y patrimoniales, incluidas las de carácter extrapresupuestario.

La creación de la Dirección General de Presupuestos

El Decreto 300/1963, de 21 de febrero, integraba en la entonces Dirección General de Régimen Fiscal de Corporaciones, que pasaba a denominarse Dirección General de Presupuestos, la resolución de todos los asuntos que las disposiciones vigentes atribuyen al Ministerio de Hacienda en materia de Presupuestos Generales del Estado y de las Entidades Estatales Autónomas, Régimen Financiero de Corporaciones Locales y en materia de Financiación de Inversiones.

Y la reforma se justificaba escuetamente en un párrafo del preámbulo: «La creciente complejidad e importancia de los trabajos relacionados con la formación de los Presupuestos Generales del Estado, sus incidencias y su íntima conexión con las facultades atribuidas al Ministerio de Hacienda respecto a los presupuestos de las Entidades Estatales Autónomas, al Régimen Financiero de las Corporaciones Locales y a la Financiación de las Inversiones, aconsejan reunir tales cometidos en un solo Centro directivo del Departamento.»

Se consumó así la segregación de la Intervención General de los Servicios relacionados con la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y con la tramitación de los expedientes de modificación de los créditos presupuestarios que tenía atribuidos por las sucesivas Leyes de Administración y Contabilidad desde su creación en 1870.

Con independencia de que la reforma debió efectuarse con norma de rango de Ley y de lo doloroso que resulta para una Institución secular el ver reducidas sus competencias tradicionales; si se parte del hecho de que el Presupuesto se encuentra en la cúspide de la vida política y de que en la Hacienda Pública moderna a través del Presupuesto se instrumenta la política económica del Gobierno, parece lógico que las facultades atribuidas al Ministerio de Hacienda —hoy, de Economía y Hacienda—, en relación con su elaboración y tramitación de las modificaciones presupuestarias se ubiquen en una Dirección General dependiente directamente del Ministro, sin la independencia funcional que debe caracterizar a la Intervención General.

Ahora bien, las competencias de la Dirección General de Presupuestos no deben extenderse a la fase del ciclo presupuestario referente a la ejecución del Presupuesto ni invadir el ámbito de la Contabilidad pública, que la Ley General Presupuestaria atribuye a la Intervención General. Por ejemplo, dada la interrelación existente entre la Contabilidad pública y la estructura de los Presupuestos, ésta debería es-

tablecerse por el Ministro de Economía y Hacienda a propuesta conjunta de la Dirección General de Presupuestos y de la Intervención General de la Administración del Estado. Sobre este particular el Manual de Contabilidad del Gobierno de las Naciones Unidas establece: «Los sistemas de contabilidad deben relacionarse con las clasificaciones presupuestarias. Las funciones presupuestarias y contables son elementos complementarios de la Administración financiera y deben estar bien integradas.»

La contabilidad y el control en la Hacienda Pública moderna

En la Hacienda Pública clásica, guiada por el principio de neutralidad financiera y en la que el Estado tiene que atender a un conjunto de servicios públicos y de actividades económicas limitadas y concretas, estaban perfectamente delimitadas y regladas las funciones propias de la Contabilidad del Estado y de los servicios encargados del control de las finanzas públicas.

La Contabilidad se organiza, estructura y desarrolla con vistas a que sirva principalmente de instrumento básico para el control de la actividad económica del Estado.

Por otra parte, el control se organiza y concibe única y exclusivamente como un control de legalidad; conducente a comprobar, constatar o verificar el cumplimiento de la normativa reguladora de la Administración económico-financiera del Estado.

La Hacienda moderna, adaptada a las nuevas teorías sobre las funciones del Estado en la economía nacional, ha rebasado la teoría clásica de la neutralidad y, no considerando suficiente la equidad en el reparto de los impuestos, ha irrumpido en la distribución de rentas, en el equilibrio de los precios, en la estabilidad de la moneda, en el pleno empleo, en el desarrollo económico.

Esta evolución de la Hacienda Pública ha conducido, por una parte, a la multiplicación de los servicios y actividades asumidos por los poderes públicos y, por otra, a la proliferación de las entidades estatales autónomas, creadas para la realización en régimen de descentralización de las nuevas funciones y actividades incorporadas al Sector público de la economía por el moderno Estado intervencionista.

La amplitud y complejidad crecientes del sector público de nuestros días incide en forma decisiva y directa sobre los servicios de contabilidad y control interno tradicionalmente atribuidos en nuestro ordenamiento a la Intervención General de la Administración del Estado.

En el ámbito de la Contabilidad pública, ésta no puede limitarse a su fin tradicional: el control de la actividad económico-financiera de

los entes públicos. Es preciso organizarla y estructurarla de forma que, sin dejar de constituir el instrumento básico para el ejercicio del control financiero —en su doble carácter interno y externo—, pueda simultáneamente proporcionar los datos financieros que son esenciales para fines como la planificación, el análisis y la selección de programas, la preparación del presupuesto, la administración y control de los costos y la ejecución de los planes.

Según el Manual de Contabilidad del Gobierno de las Naciones Unidas, un sistema adecuado de cuentas del Gobierno debe servir a las siguientes finalidades:

a) Los sistemas de contabilidad deben diseñarse para cumplir las disposiciones constitucionales, reglamentarias y demás requisitos jurídicos del país.

b) Los sistemas de contabilidad deben relacionarse con las clasificaciones presupuestarias. Las funciones presupuestarias y contables son elementos complementarios de la Administración financiera y deben estar bien integradas.

c) Las cuentas deben llevarse de forma que queden claramente identificados los objetivos y finalidades para qué se reciben y gastan los fondos, así como las autoridades ejecutivas responsables de la custodia y uso de los recursos en la ejecución del programa.

d) Los sistemas de contabilidad deben llevarse de manera que faciliten la intervención por autoridades externas y proporcionen realmente la información precisa para una intervención efectiva.

e) Los sistemas de contabilidad deben establecerse de forma que permitan un control administrativo efectivo de los fondos y las operaciones, de la administración de los programas y de la intervención y evaluación internas.

f) Las cuentas deben establecerse en forma tal que reflejen efectivamente los resultados económicos y financieros de las operaciones del programa, inclusive el cálculo de los ingresos y la identificación de los costos y la determinación de los resultados de operación (superávit o déficit) del gobierno y sus programas y organizaciones.

g) Los sistemas de contabilidad deben servir para atender las necesidades básicas de información financiera para los planes y la programación del desarrollo, y la revisión y evaluación de los resultados en términos físicos y financieros.

h) Las cuentas deben llevarse de modo que proporcionen datos financieros útiles para el análisis económico y la clasificación de las transacciones del gobierno, así como para contribuir a la preparación de las cuentas nacionales.»

En la otra vertiente de las funciones a cargo de la Intervención General, las relativas a la fiscalización e intervención de la gestión finan-

ciera, los nuevos servicios y actividades económicas asumidos por el Estado, unido a la implantación de nuevas técnicas presupuestarias, vienen reclamando nuevas formas de control. Nuevas formas de control que serán distintas de las que agrupa el de legalidad, pero que no implican la degradación o la supresión del control de legalidad.

Con relación a las nuevas tendencias del control de la Hacienda Pública, en el Manual de Intervención de Cuentas del Gobierno de las Naciones Unidas se dice lo siguiente:

«Pese a las medidas que se han adoptado para consolidar las técnicas presupuestarias y contables, continúa observándose como antes la necesidad de prácticas de intervención efectivas. Sigue siendo menester verificar la posición y situación financieras y asegurar la integridad de las operaciones financieras. Sin embargo, más allá de estos objetivos inmediatos de este aspecto de la práctica administrativa también se han producido innovaciones en los últimos años. Entre ellas se cuentan las medidas para ampliar el alcance de la intervención e incluir el examen de la eficiencia operatoria y la eficacia de los programas. Estos cambios, especialmente cuando se aplican en relación con el empleo de planes y programas de desarrollo a largo plazo y técnicas del presupuesto de realizaciones, contribuyen a lograr las metas de los programas.»

Las líneas básicas para la realización del sugestivo, complejo y ambicioso programa que supone la adaptación de los servicios atribuidos a la Intervención General de la Administración del Estado a las exigencias que de los mismos demanda la Hacienda Pública moderna fueron incorporadas, al menos en gran parte, a la Ley General Presupuestaria, promulgada en el período siguiente de nuestra historia contemporánea.

Durante los años que venimos considerando los avances, sin carecer de interés, fueron modestos.

En el ámbito de la Contabilidad se implantaron, entre otros, los servicios y reformas siguientes:

— Se perfeccionó el proceso de la Contabilidad y gestión de los gastos públicos. Introduciendo las fases referentes a la autorización de los gastos y de los compromisos en curso de formación —disposición de los créditos—, de gran utilidad para un adecuado control de la ejecución del Presupuesto.

— Una estadística mensual sobre el desarrollo y ejecución de los Presupuestos del Estado y del movimiento y situación de su Tesorería. Información que ha sido ampliada y perfeccionada a partir de 1983.

— Elaboración de las Cuentas económicas de las Administraciones Públicas, Empresas Públicas e Instituciones Financieras Públicas.

Y en la vertiente de la fiscalización de los gastos se puede reseñar la reforma introducida por el Decreto 2325/1969, de 24 de julio, en orden a la fiscalización previa de las obligaciones o gastos y en el sentido de introducir un nuevo concepto para la determinación de competencias de los Organos de control interno; al establecer dichas competencias en base a la naturaleza de la obligación o gasto objeto de fiscalización, sistema contractual propuesto y autoridad a quien corresponda pronunciarse sobre los mismos, en lugar de tener en cuenta el aspecto cuantitativo del gasto. Reforma que contribuía a agilizar los trámites inherentes a la ejecución de los gastos públicos, sobre todo de los de inversión, y que estaba en la línea propugnada años antes, en 1964, por José Barea:

«A nuestro entender, para tratar de resolver esta antinomia que parece plantearse: realización total de la inversión propugnada, relajamiento del control del gasto, control riguroso del proceso del gasto, reducción de la inversión, estimamos podría actuarse de la forma siguiente:

1.º Supresión de trámites que alarguen el proceso administrativo de realización del gasto público. La fiscalización del gasto previo al reconocimiento de la obligación se concentrará en una sola vez y se realizará por los Interventores-Delegados»²⁸.

²⁸ En *La Contabilidad pública y la Fiscalización en un Programa de Desarrollo Económico*, citada en reseña bibliográfica, pág. 21.

CAPÍTULO VIII

EN LA SEGUNDA RESTAURACION

Los fondos del Estado debieran conservarse en cajas de vidrio, con el fin de que todos los ciudadanos pudiesen verlos (CAVOUR).

LA MONARQUÍA CONSTITUCIONAL

La época de la vida de España que se inicia con la muerte del general Franco está transcurriendo cuando se escribe esta obra, por lo que se carece de la perspectiva necesaria para realizar un estudio riguroso de la misma.

No obstante, hemos considerado que la obra quedaría incompleta si en la misma no se incluyeran las profundas transformaciones experimentadas por nuestra Hacienda Pública y por consiguiente por su Administración y Contabilidad en los años transcurridos a partir de 1975, y, por otra parte, que se rompería su sistemática si se omitiese toda referencia a la evolución política y económica de nuestra Patria durante los años que van transcurridos del último cuarto del siglo XX.

La evolución política

La transición política.—A la muerte del general Franco, de acuerdo con lo previsto en las Leyes Fundamentales, fue proclamado Rey de España Juan Carlos de Borbón.

En el discurso de la Corona, pronunciado ante las Cortes el día de su acceso al trono, el nuevo Monarca definía las líneas maestras de su futuro reinado. Y días después, en la misa de la coronación, el carde-

nal Enrique y Tarancón le exhortaba a convertirse en el Rey de todos los españoles.

En principio el Rey confirmó como Jefe de Gobierno a Arias Navarro. Quien ante la incapacidad para conducir el cambio con el ritmo que deseaba el Rey y reclamaba el país, desbordado por las presiones, dimitió en los primeros días de junio de 1976.

Con anterioridad al cese de Arias Navarro fue nombrado presidente de las Cortes Torcuato Fernández-Miranda. Gran conocedor de las Leyes Fundamentales del franquismo, fue el inspirador de la reforma desde dentro, la «autorreforma», que, impulsada por el Rey, se encargaría de realizar Adolfo Suárez, sucesor de Arias Navarro como Jefe del Gobierno.

Con un Gobierno formado por hombres representativos de los sectores más progresivos del centro derecha, Suárez decidió establecer rápidamente los planes para una democratización más profunda. En pocos meses se elaboró el Proyecto de Ley de Reforma Política, que, aprobado por las Cortes por amplísima mayoría —425 votos a favor, 59 en contra y 13 abstenciones— y aprobado en referéndum, celebrado el 15 de diciembre de 1976, por el 94 por 100 de los votos emitidos, aunque con la abstención de la oposición, iba a constituir el camino para la supresión cuidadosa y paulatina de las instituciones del antiguo régimen e iba a facilitar la celebración sin traumas de las primeras elecciones democráticas de la nueva Monarquía.

El PSOE decidió en su XXVII Congreso, aunque aún no se habían legalizado los partidos, participar en las elecciones previstas por el Gobierno.

En febrero de 1977 dio comienzo el proceso de legalización de los partidos políticos. Y el 9 de abril, cuando la mayoría de la clase política y de los mandos militares se encontraban en vacaciones de Semana Santa, Suárez anunció la legalización del Partido Comunista. Con este hecho —que dio lugar a la última y más seria crisis del camino hacia la democracia— desaparecería el último obstáculo para la celebración de elecciones democráticas y libres.

Estas tuvieron lugar el 15 de junio; con una amplia participación, el 80 por 100 del censo, que en un 90 por 100 votó a favor del cambio. Triunfó la Unión de Centro Democrático, UCD, partido formado por Suárez con vocación de ocupar el centro político e integrado por elementos procedentes de diversas ideologías de centro derecha, que obtuvo el 34,70 por 100 de los votos; seguida a no mucha distancia por el PSOE. La derecha, representada por Alianza Popular, y el Partido Comunista quedaron a larga distancia, consiguieron menos esca-

ños de los que esperaban. Por otra parte, dejando a salvo a los partidos nacionalistas y regionalistas, las elecciones se encargaron de borrar del mapa político un sinnúmero —sopa de letras— de partidos que habían surgido con el advenimiento de la democracia.

La Constitución de 1978.—*Celebradas* las elecciones generales legislativas para Cortes con facultades de Constituyentes, éstas, bajo un espíritu de consenso, elaboraron la nueva Constitución, que fue aprobada, por abrumadora mayoría y en un clima de gran entusiasmo, en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de octubre de 1978; ratificada por el pueblo español en referéndum de 6 de diciembre siguiente, y sancionada por Su Majestad el Rey ante las Cortes el 27 de diciembre de 1978.

Encabeza la Constitución un lacónico y bien redactado preámbulo, en un lenguaje directo y capaz de llegar hasta el último de los españoles; que dados su interés, enjundia y brevedad debiera figurar enmarcado en los despachos oficiales y en los centros docentes. Dice así:

«La Nación Española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de:

Garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las Leyes, conforme a un orden económico y social justo.

Consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular.

Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones.

Promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida.

Establecer una sociedad democrática y avanzada, y colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la tierra.

Las Cortes aprueban y el pueblo español ratifica la siguiente Constitución.»

La Constitución es la piedra angular sobre la que el nuevo régimen ha edificado su sistema de instituciones políticas. Sobre la influencia que la Constitución y el espíritu de consenso que con la misma se inauguró ha representado en la reconciliación nacional ha escrito recientemente Víctor Pérez Díaz:

«La Constitución de 1978 simboliza la reconciliación nacional y la acomodación entre la derecha y la izquierda, la Iglesia y el anticlerica-

lismo, el capitalismo y los movimientos sociales, el centro y los nacionalismos periféricos. Durante estos años el poder integrador de la política ha sido enfatizado una y otra vez, tanto en el diseño y el funcionamiento de las instituciones como en el discurso político. La monarquía ha ido emergiendo gradualmente como un símbolo unificador de la nación, aparentemente cada vez más importante. Las elecciones nacionales (y, en menor medida, regionales y locales) han sido, y son, utilizadas de manera rutinaria como foros donde se pronuncian discursos rituales acerca de las virtudes de un sistema democrático que abomina de la violencia política; y las campañas basadas en imágenes de moderación han demostrado reiteradamente su éxito en las urnas.

Además, durante los años tanto de la transición como de los siguientes una parte crucial de la vida política ha consistido en la consecución de pactos y entendimientos entre las diferentes fuerzas políticas y sociales. La Constitución fue el resultado de un pacto semejante entre la izquierda y la derecha y otros entendimientos (más o menos formalizados) fueron alcanzados entre la clase política, el Ejército y la Iglesia. Los pactos regionales entre centristas, socialistas y élites políticas regionales han canalizado muchos conflictos regionales y nacionalistas, habiendo institucionalizado un sistema de *mesogobiernos* regionales o comunidades autónomas. Los pactos sociales entre burócratas, sindicatos y empresarios han sido probablemente eficaces a la hora de legitimar el sistema económico y aplicar la política económica antiinflacionista de los gobiernos centristas y socialistas, reduciendo el nivel de los conflictos e intentando consolidar las asociaciones profesionales»¹.

Los gobiernos constitucionales de UCD.—Aprobada la Constitución, Suárez disolvió las Cámaras y convocó nuevas elecciones generales, que se celebraron el 3 de marzo de 1979. El resultado de estas elecciones, aunque mantenía en líneas generales el mapa político salido de 1977 y UCD mejoraba ligeramente sus resultados —pasó del 34,7 al 35,5 de los votos emitidos—, ponía de manifiesto el ascenso del PSOE, que obtuvo el 30,8 por 100 de los votos emitidos.

El 1 de abril siguiente se celebraron las primeras elecciones municipales democráticas, con el triunfo de los partidos de izquierda, que coaligados obtienen importantes alcaldías.

Durante el tiempo que comprende los gobiernos presididos por Suárez se inicia el desarrollo del título VIII de la Constitución, refe-

¹ En el artículo «La "invención" de la España democrática», publicado en el diario *El País* del día 23 de junio de 1990.

rente a la Organización Territorial del Estado, aprobándose los Estatutos de Autonomía del País Vasco y Cataluña.

Mientras tanto se iba produciendo la paulatina descomposición del partido del Gobierno. La coalición política formada apresuradamente en 1977, con elementos de procedencias diversas, se desintegraba. Y ante la sorpresa general Suárez dimite con carácter irrevocable el 29 de enero de 1981.

UCD elige a Leopoldo Calvo-Sotelo como candidato a sucesor de Suárez. Y cuando se celebra la segunda votación de investidura como Presidente del Gobierno el teniente coronel Tejero asalta el Congreso y secuestra a los diputados y el teniente General Miláns del Bosch declara el estado de guerra en Valencia. Ninguna otra capitania general secundó el golpe y, tras la intervención del Rey ante las cámaras de TVE, el golpe fracasa. El sobresalto, aunque pudo representar un descrédito de la imagen de España ante el exterior, contribuyó, en definitiva, al afianzamiento del régimen y a incrementar el prestigio de la Corona.

Calvo-Sotelo, investido Presidente por mayoría absoluta, vio lastrada su actuación al frente del gobierno por la situación de UCD, que se precipitaba hacia su disolución. De su haber al frente del Gobierno cabe destacar:

- El intento de reconducir y armonizar el proceso autonómico. Con esta finalidad firmó, el 31 de julio de 1981, una serie de Acuerdos con el Secretario General del Partido Socialista Obrero Español.
- El ingreso de España en la OTAN. Aprobado por el Congreso, con la oposición de la izquierda, el 29 de octubre de 1981.

Los gobiernos socialistas.—El 28 de octubre de 1982 se celebraron las terceras elecciones generales bajo la democracia, que dieron lugar a un cambio profundo en el mapa político del país. El triunfo rotundo del PSOE, que obtuvo la mayoría absoluta (el 46 por 100 de los votos emitidos y 202 diputados), fue unido al descalabro de UCD (12 diputados) y del PCE (4 escaños), así como a un alza espectacular de Alianza Popular (106 diputados), que se transformaba en el primer partido de la oposición, aunque a gran distancia del PSOE.

El triunfo socialista se repitió, aunque con una mayoría menos abultada, en 1986; y una nueva victoria electoral, el pasado mes de octubre de 1989, ha consolidado el Gobierno mayoritario del PSOE y a su líder, Felipe González, como la primera figura de la política española.

El triunfo socialista da lugar a que al cambio político se una el cambio generacional. En 1982 se incorporan a los altos cargos de la polí-

tica los hombres y mujeres de la «generación de 1968», y en los años posteriores el fenómeno —potenciado desde el gobierno con la anticipación de la edad de jubilación de los funcionarios— se extiende a la Universidad, la Judicatura y los puestos directivos de la Administración. Relevo generacional que alcanza, asimismo, al sector privado.

El mayor logro de los gobiernos socialistas ha sido, sin duda, el ingreso de España, el 1 de enero de 1986, en la Comunidad Económica Europea. Este hecho, unido a su incorporación a la OTAN, cierra el largo período de aislamiento que caracterizó nuestra historia contemporánea.

Como es lógico, la política desarrollada por los gobiernos socialistas merecerá distinta valoración según el credo político y el modelo económico social que defiendan los que emitan juicios. A continuación transcribimos el juicio expresado por el diario *A B C* en un reciente editorial: «*A B C*, que desde su fundación ha discrepado de la ideología socialista, reconoce los aciertos que el PSOE ha tenido en el gobierno y ha señalado sus errores, si bien el balance general es positivo y la nación ha progresado razonablemente en los últimos años. La impecable relación con la Corona, la prudencia en el trato con las Fuerzas Armadas, la energía y el valor en la lucha contrterrorista, la firmeza en la defensa de la unidad de España, la moderna política económica y la práctica política exterior con la integración en la CEE y en la OTAN figuran entre los aciertos del gobierno del PSOE. La mediocre gestión en los servicios—sanidad, educación, justicia, correos, teléfonos, carreteras, comunicaciones—formaría en el saldo negativo².»

Economía y Hacienda

La transición económica.—La transición fue en los primeros años de carácter político. La primacía dada al quehacer político postergó a un segundo plano la toma de decisiones que reclamaba la economía nacional; que a partir de la crisis derivada de la fuerte subida de los precios del petróleo —diciembre de 1973— había comenzado una etapa de declive y recesión. Agravada por la errónea política seguida a partir de 1974.

Celebradas las primeras elecciones democráticas es cuando el gobierno presidido por Suárez y con Fuentes Quintana de Vicepresidente económico da carácter preferente a las tareas de reordenar y sanear la deteriorada economía nacional.

² *A B C* del día 9 de marzo de 1990.

El programa se orientó hacia una política pactada, que llegaría a materializarse en los denominados *Pactos de la Moncloa* entre los partidos políticos con representación parlamentaria, que comprendían dos acuerdos referentes a los extremos siguientes:

1. Acuerdo sobre el Programa de saneamiento y reforma de la economía.
2. Acuerdo sobre el Programa de Actuación jurídica y política.

Estos Pactos fueron decisivos en el inmediato devenir político y económico de los difíciles años de la transición. Así Velarde Fuertes los ha titulado como los «Los Pactos que hicieron posible la Constitución de 1978»³.

El éxito de los Pactos, y más concretamente del Acuerdo sobre el Programa de saneamiento y reforma de la economía, fue inmediato. La inflación, que en julio de 1977 era del 30 por 100, se redujo al 16,5 por 100 en diciembre de 1978, y la balanza de pagos pasó de un déficit anual de 5.000 millones de dólares en julio de 1977 a un superávit de 1.500 millones en 1978. Sus efectos positivos se reflejaron, asimismo, en otros aspectos, como, por ejemplo, en la mejora de las relaciones laborales, con menor pérdida de horas de trabajo.

Con la salida de Fuentes Quintana del Gobierno en marzo de 1978 se produjo una ruptura en la política económica programada en los Pactos de la Moncloa. El resultado inmediato fue un frenazo en el crecimiento económico; el PIB, que en 1978 había experimentado un crecimiento del 1,2 por 100, descendió en 0,1 por 100 en 1979.

La segunda crisis del petróleo, que se presentó a mediados de 1979, agravó aún más la delicada situación de nuestra economía. En el trienio 1980-82 se estanca prácticamente el crecimiento económico. Y todo ello dentro de un marco político determinado por la paulatina descomposición del partido del Gobierno, la UCD, y por la incidencia del fallido golpe de Estado de febrero de 1981.

En resumen, que el primer período de la transición económica, el que coincide con los gobiernos de la UCD, que había empezado con las esperanzas que representaban los Pactos de la Moncloa, finalizaba con una economía aquejada por una serie de desequilibrios interiores y exteriores que era preciso corregir.

El triunfo aplastante del PSOE en las elecciones de octubre de 1982, con amplias mayorías absolutas en ambas Cámaras, le colocaba

³ «El Pacto de la Moncloa: Análisis del Acuerdo Económico y Social que hizo posible la Constitución de 1978», en rev. citada en reseña bibliográfica, pág. 105.

en la situación de poder realizar la política económica que considerara más conveniente y eficaz.

La llegada al Gobierno de los socialistas coincidió con el cambio de signo de la economía mundial, principalmente de la norteamericana, que incidió positivamente sobre la economía española.

EL nuevo responsable de la política económica, Miguel Boyer, ideó y puso en práctica un programa de saneamiento destinado a conseguir los objetivos siguientes:

- a) Reducir la inflación.
- b) Reducir el déficit de la balanza de pagos.
- c) Alcanzar un menor déficit público.

De los tres objetivos se alcanzaron con éxito los dos primeros y no pudo conseguirse el tercero, como ponen de manifiesto los datos que se reflejan en el cuadro siguiente:

*Resultados de la política de ajuste (saneamiento) del trienio 1982-1985*⁴

	1982	1985
INFLACION		
— Crecimiento de precios al consumo (diciembre s/diciembre)	14,2	8,1
— Crecimiento de precios implícitos en el PIB	13,7	8,9
BALANZA DE PAGOS:		
- Saldo por c/c (mili. de \$)	-4.102	3.021
— Deuda exterior (mili. de \$)	28.772	28.140
Reservas (mili. de \$)	11.350	14.484
SECTOR PUBLICO:		
— Saldo (miles de min. de ptas.)	-1.213	-1.747
— % déficit s/PIB	5,4	6,2
— % Deuda Pública s/PIB	9,9	36,2

En el tercer período, cuya iniciación Martínez Cortina hace coincidir con la del año 1986⁵, fecha en la que se produce la integración de España en la Comunidad Económica Europea (CEE), y la implantación del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), la economía española registra un fuerte crecimiento; consiguiendo acortar las diferencias que la separan de los otros países europeos: el PIB, que en 1985 representaba el 72,1 por 100 de la media de los países de la CEE, en 1989 pasa al 76 por 100.

⁴ Fuente: MARTINEZ CORTINA, Rafael, en *La transición económica de España*, citada en reseña bibliográfica, pág. 39.

⁵ Obra citada en llamada anterior, pág. ?

En estos años de expansión la demanda interna ha sido el factor principal del crecimiento, especialmente los incrementos experimentados por el consumo privado y por la formación bruta de capital; esta última magnitud ha tenido unos aumentos medios anuales del 13 por 100.

Ahora bien, el ritmo de crecimiento de la demanda no ha podido ser satisfecho por la producción interior y ello ha producido desequilibrios en el sistema, que se han manifestado principalmente en la balanza de pagos y en el nivel de precios, lo que ha obligado a establecer una serie de medidas de ajuste.

Por otra parte, la entrada de España en el Sistema Monetario Europeo, en junio de 1989, si bien va a permitir una mayor disciplina interna, va a reducir la posibilidad de utilizar la política monetaria como instrumento de política económica, lo que conducirá a un mayor protagonismo de la política presupuestaria.

La Hacienda Pública.—El nuevo Sistema tributario, el Sistema tributario de la democracia, surge de un pacto entre los partidos políticos con representación parlamentaria: los Pactos de la Moncloa. Y presenta la particularidad de que no se establece con una Ley de Reforma tributaria única, comprensiva de todos los tributos que le integran, se ha ido implantando paulatinamente.

En el primer período, durante los gobiernos de la UCD, se promulgaron, entre otras, las leyes siguientes:

- La de Medidas Fiscales Urgentes (Ley 50/1977, de 14 de noviembre).
- Las de la nueva imposición sobre la renta de las personas físicas (Ley 44/1978, de 8 de septiembre) y de las personas jurídicas (Ley 61/1978, de 27 de diciembre).
- La reguladora del Impuesto sobre Transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (Ley 32/1980, de 21 de junio).
- La de Financiación de las Comunidades Autónomas (Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre).

Y durante los Gobiernos del PSOE:

- La de Régimen fiscal de determinados activos financieros (Ley 14/1985, de 29 de mayo).
- La del Impuesto sobre el valor añadido (IVA) (Ley 30/1985, de 2 de agosto).
- La de Impuestos especiales (Ley 45/1985, de 23 de diciembre).
- La de Reforma parcial del Impuesto sobre la Renta de las personas físicas (Ley 48/1985, de 27 de diciembre).
- Y la del Impuesto sobre sucesiones y donaciones (Ley 29/1987, de 18 de diciembre). Con la que se completa la Reforma.

La nueva Reforma, iniciada e impulsada por el ministro Fernández Ordóñez, aspiraba a conseguir, entre otros, los objetivos siguientes:

- Mejorar la distribución de la carga tributaria.
- Superar la insuficiencia financiera tradicional de nuestra Hacienda Pública, colocándola en condiciones de hacer frente a los gastos públicos derivados de la prestación de los servicios públicos que demanda la sociedad española.
- Adaptar nuestro Sistema tributario a los vigentes en los países de la CEE.

Los datos que se reflejan en el cuadro siguiente ponen de manifiesto que se ha conseguido el primero de los objetivos de la Reforma. La distribución de la participación porcentual de los impuestos directos e indirectos en los ingresos no financieros del Presupuesto del Estado, tradicionalmente favorable a los segundos, a partir de la Reforma presenta un incremento considerable de la participación de los impuestos directos.

Distribución porcentual de los ingresos no financieros de los Presupuestos del Estado ⁶

	1975	1980	1985	1989
Impuestos directos	36,32	46,81	43,64	48,85
Impuestos indirectos	48,21	39,75	40,10	39,63
Otros ingresos	15,47	13,44	16,26	11,52
	100	100	100	100

En nuestros días se alzan voces autorizadas que propugnan el aumento de la imposición indirecta, con el fin de que, sin quebranto de los ingresos, se pueda armonizar la imposición sobre las rentas de capital con la que rige en los otros países de la CEE; armonización que va a exigir la libre circulación de capitales.

En lo que se refiere al segundo objetivo, aunque el rendimiento de los impuestos ha tenido un aumento considerable, la recaudación obtenida ha resultado insuficiente para financiar los pagos derivados de las obligaciones a que han dado lugar los gastos, que han crecido a un ritmo mayor que los ingresos, como se refleja en el cuadro siguiente:

⁶ Elaboración propia, con base en los resúmenes estadísticos publicados por la Intervención General.

Evolución de los ingresos y pagos por operaciones presupuestarias en miles de millones de pesetas de cada año y en porcentajes del PIC⁷

	1975	1980	1985	1989
Ingresos	679,7	1.942,9	3.836,9	9.663,9
Pagos	689,5	2.291,7	5.711,3	12.742,6
Déficit	(9,8)	(348,8)	(1.874,4)	(3.078,7)
En porcentajes del PIB				
Ingresos	11,30	12,77	15,28	21,63
Pagos	11,46	15,07	22,74	28,52
Déficit	0,16	2,30	7,46	6,89

Por otra parte, la evolución experimentada por los gastos no sólo ha sido de carácter cuantitativo, sino que ha afectado asimismo de forma importante a su estructura, como pone de manifiesto el cuadro siguiente:

Distribución porcentual de los créditos consignados en los estados de gastos de los Presupuestos del Estado, clasificados por categorías económicas⁸

	1975	1980	1985	1990
1. Gastos de personal	43,12	38,82	22,52	24,09
2. Gastos en bienes corrientes y servicios	6,71	4,74	3,48	3,76
3. Gastos financieros (intereses)	1,43	1,76	11,81	16,45
4. Transferencias corrientes	22,69	31,90	41,52	35,95
5. Suma gastos corrientes	73,95	77,22	79,33	80,25
6. Inversiones reales	12,65	9,53	8,07	11,87
7. Transferencias de capital	13,40	13,25	12,60	7,88
8. Suma gastos de capital	26,05	22,78	20,67	19,75
9. Total créditos para gastos no financieros	100	100	100	100

Y los datos anteriores ponen de manifiesto, entre otros, los hechos siguientes:

a) El gran incremento experimentado por los créditos destinados al pago de los intereses de la Deuda pública, cuya participación porcentual ha pasado del 1,43 por 100 en 1975 al 16,45 en 1990. Incremento que trae su origen en las causas siguientes:

- El aumento acelerado del endeudamiento público.
- La disminución del recurso del Estado al Banco de España y el consiguiente aumento de la emisión de Deuda pública.

⁷ Elaboración propia, con base en los resúmenes estadísticos publicados por la Intervención General. En la vertiente de los ingresos se excluyen los procedentes de la variación de pasivos financieros (emisión de deuda), y en la de los pagos se incluyen todos los de carácter presupuestario.

⁸ Elaboración propia, partiendo de los créditos iniciales para cada ejercicio, autorizados en los estados de gastos de los Presupuestos del Estado.

b) El aumento de los créditos para «transferencias corrientes», cuyo importe asciende a más de un tercio de los créditos totales para gastos no financieros. Aumento que, entre otros, obedece a los motivos siguientes:

- A la nueva configuración del Estado de las Autonomías y al procedimiento establecido para su financiación.
- A la mayor aportación del Estado a la financiación de la Seguridad Social.
- A los déficits de las empresas públicas financiados a través de los Presupuestos del Estado, así como a los gastos derivados de la reconversión industrial.

c) La paulatina disminución porcentual de los créditos destinados a gastos de capital: inversiones realizadas directamente por el Estado y transferencias a otros Entes públicos y privados para gastos de inversión.

Profundizando más en los datos que se vienen considerando se deduce:

a) Que un porcentaje muy elevado de los créditos autorizados en los Presupuestos del Estado —prácticamente todos los destinados a gastos corrientes— se refieren a gastos previamente comprometidos. Hecho éste que condiciona la utilización del Presupuesto como instrumento de política económica coyuntural y del que se deduce la evolución negativa que han experimentado los créditos referentes a gastos de capital, que son los que vienen soportando los ajustes presupuestarios.

b) Que disminuye la participación porcentual de los créditos destinados a la financiación de los programas de gastos a realizar directamente por el Estado: Gastos de personal. —Gastos en bienes corrientes y servicios.— Inversiones reales. Participación que ha pasado del 62,48 por 100 en 1975 al 39,72 en 1990. Hecho que han detectado algunos tratadistas y que, entre otros efectos, produce el de restar eficacia al Presupuesto por programas; ya que un porcentaje cada vez mayor de los créditos presupuestarlos amparan gastos que se traducen en meras transferencias financieras a otros Entes públicos o privados, empresas o familias.

ADMINISTRACIÓN Y CONTABILIDAD DE LA HACIENDA PÚBLICA

La Ley General Presupuestaria

Génesis.—La prestigiosa y venerable Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, de 1 de julio de 1911, concebida y

promulgada para servir a los postulados clásicos de la actividad financiera del Estado, no respondía a las exigencias de la Hacienda Pública moderna que, como queda dicho, se instauró en España a partir del Plan de Estabilización de 1959.

Desde entonces la necesidad de una nueva Ley de Administración y Contabilidad iba a constituir un sentir generalizado entre los sectores de la Hacienda Pública y de la Economía nacional. Así, en 1961, al celebrarse el cincuentenario de la Ley de 1911, se anunció la existencia de una Comisión encargada de elaborar un proyecto de Ley que actualizara la que se conmemoraba. Diez años después, en 1971, siendo Alberto Monreal ministro de Hacienda, el entonces Director general de Presupuestos, José Barea, distribuyó un proyecto de Ley General Presupuestaria redactado en la Dirección General. Y en mayo de 1973 se ultimaba la redacción de un anteproyecto de Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública. Ninguno de los indicados intentos llegaría al *Boletín Oficial del Estado*.

La disposición final novena de la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social, Texto refundido de 15 de junio de 1972, establecía: «Antes de 31 de diciembre de 1973, el Gobierno, a propuesta del ministro de Hacienda, remitirá a las Cortes el proyecto de una nueva Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública.»

Por Orden de 19 de noviembre de 1973, refrendada por el ministro de Hacienda Antonio Barrera de Irímo, se constituyó en el seno de dicho Departamento una nueva Comisión encargada de elaborar el anteproyecto de la Ley General Presupuestaria y de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública. Comisión que concluyó su labor el 23 de octubre de 1974, presentando un anteproyecto de Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública. Anteproyecto que con las alteraciones introducidas a la vista de las observaciones del Consejo Superior de la Hacienda Pública, del Instituto de Estudios Fiscales y de los distintos Ministerios (especialmente de los entonces Ministerios de la Gobernación y de Trabajo, en relación con las Haciendas locales y con la Seguridad Social, respectivamente), se transformó, a propuesta del ministro de Hacienda Rafael Cabello de Alba, en el proyecto de Ley que el Gobierno remitió a las Cortes el 21 de marzo de 1975.

Examinado y modificado el proyecto de Ley en la Comisión de Presupuestos de las Cortes, fue dictaminado el día 17 de marzo de 1976 y no se votaría por el Pleno hasta la sesión del día 29 de noviembre de 1976 y, sancionado por el Rey el 4 de enero de 1977, se publicaría en el *Boletín Oficial del Estado* del día 8, como Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria.

Como señala César Albiñana, el camino recorrido por la Ley General Presupuestaria es expresión de la atención que mereció y de la trascendencia de las disposiciones que contiene. Hecho que contrasta con el escaso interés que su aprobación despertó tanto por parte de la Administración que había de aplicarla como de la prensa diaria y financiera, que apenas publicó algo más que la noticia de su promulgación⁹.

La costumbre de atribuir la paternidad de las sucesivas Leyes de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública a los ministros de Hacienda que las propusieron o que regentaban el Ministerio en la fecha de su promulgación, difícilmente puede seguirse con la Ley General Presupuestaria; ya que durante el tiempo transcurrido desde que se inicia la elaboración del primer anteproyecto hasta su promulgación hubo cinco ministros de Hacienda: Monreal Luque, Barrera de Irímo, Cabello de Alba, Villar Mir y Carriles Garralaga. Sus últimos tramos se recorrieron a caballo entre la agonía de un régimen y el nacimiento de otro; como revela el hecho de que lleva la misma fecha que la Ley para la Reforma Política, que abrió las puertas a un orden político nuevo.

Contenido y denominación.—La Ley General Presupuestaria regula las instituciones de la actividad financiera del Estado cuyo régimen jurídico requiere planteamientos coherentes y tratamientos armónicos dentro de su heterogeneidad: el Presupuesto, el Control, el Tesoro, la Deuda pública, la Contabilidad, el Régimen económico-financiero de las Entidades estatales autónomas. Además, dado su carácter de Ley General de la Hacienda Pública, dedica su título I a establecer los principios básicos: «Del régimen de la Hacienda Pública» y menciona expresamente, remitiéndolas a su legislación sustantiva, a otras instituciones propias de la actividad financiera del Estado: Sistema tributario, Contratación administrativa y Patrimonio del Estado.

A la vista del contenido de la Ley, sorprende su denominación, que se refiere únicamente a una de las instituciones que regula: el Presupuesto. Resulta tan paradójico como si, por ejemplo, el Código civil pasase a denominarse «Código de las obligaciones y contratos».

Del contenido tanto de la Exposición de motivos como de su articulado puede deducirse que el cambio de denominación debió efectuarse en el último cuarto de hora de la tramitación del proyecto, po-

⁹ En «*La Ley General Presupuestaria: un juicio global*», citado en reseña bibliográfica.

Existe el «Expediente de elaboración del proyecto de Ley General Presupuestaria formado como determina el artículo 129 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo», integrado por cuatro tomos, elaborado por César Albiñana, que fue el coordinador de la elaboración del proyecto en sus últimas redacciones y autor de su Exposición de Motivos.

siblemente en la sesión del Consejo de Ministros que aprobó su remisión a las Cortes. Ya que su nombre definitivo no concuerda con la Exposición de motivos, en la que se dice: «Cualquiera que sea el nivel científico o técnico que se asigne a la contabilidad en general y a la pública en particular, sigue siendo el insustituible soporte de la buena administración y del eficaz control de las actividades de la Hacienda Pública. Esta Ley no ha desdeñado su importancia y trascendencia, por lo que la mantiene en su denominación y regula extensamente la función que presta en dos fases —ejecutiva y jurisdiccional—, así como su inserción en la contabilidad nacional, sin el error uniformista de asignar el mismo tratamiento a toda clase de operaciones», ni con su artículo 1.º: «La Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública se regula por la presente Ley...»

No consta, al menos que nosotros sepamos, los motivos por los que se procedió a rebautizar la Ley básica de la Hacienda Pública, suprimiendo su nombre tradicional. Si como entonces se rumoreó el motivo fue el de complacer al ministro de la Gobernación, que se oponía a que figurase el nombre de Hacienda Pública en una Ley cuyo ámbito no se extendía a determinadas parcelas de la misma —las Haciendas de las Corporaciones locales—, es de lamentar que por un motivo tan nimio se quebrara una tradición secular.

Es una lástima que los ministros que tomaron la decisión de rebautizar la Ley no hubiesen leído lo que unos años antes, en 1962, escribían los autores del *Anuario de Derecho y Economía de la Hacienda Pública*: «Podrían ser circunstanciales las razones que en su día dieron a la Ley su actual contenido, su sentido de superley, su afán de eternidad, pero un siglo de observancia han hecho de la Ley de Administración y Contabilidad uno de los elementos más preciosos del capital jurídico de la Nación. Nuestra fortuna legislativa ha de estar, pues, en volver a hacer una Ley precisamente de Administración y Contabilidad, por trasnochado que el título parezca, lo que equivale a ponerse en el trance constructivo y sereno, enérgico y prudente, de alta virtud política, con que, como el lector verá páginas abajo, iniciaron la tarea de construir una España también nueva, hace más de cien años, moderados y progresistas»¹⁰.

Los Presupuestos Generales del Estado.—A establecer los principios generales y reguladores de los Presupuestos Generales del Estado dedica la Ley una parte importante de su contenido, 44 de sus 151 artí-

¹⁰ ACOSTA ESPAÑA, Rafael; FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, Francisco; GÓMEZ GUTIÉRREZ, Antonio, y otros, en «*Anuario de Derecho y Economía de la Hacienda Pública*», citado en reseña bibliográfica, pág. 91.

culos. Principios reguladores de los que, entre otros, pueden destacarse los extremos siguientes:

- Amplia el ámbito de los Presupuestos Generales del Estado, al incorporar a los del Estado considerado en sentido estricto los de sus Organismos autónomos administrativos y disponer que a los mismos se unirán el Presupuesto-resumen de los organismos autónomos de carácter empresarial y el Presupuesto-resumen de la Seguridad Social. Con esta normativa recoge la Ley, aunque con ciertas limitaciones, el principio presupuestario de universalidad, y, lo que es más importante, se amplía la soberanía financiera de las Cortes a importantes parcelas del gasto público que hasta entonces discurrían al margen del control parlamentario.
- Regula con precisión las fases sucesivas del ciclo presupuestario: contenido, elaboración y aprobación; carácter de los créditos y sus modificaciones; ejecución y liquidación.
- Amplía las clasificaciones de los créditos, al disponer que en los estados de gastos de los Presupuestos Generales del Estado figuraran bajo las clasificaciones orgánica, funcional, por programas y económica.
- Establece el marco institucional adecuado para poder utilizar el Presupuesto como instrumento de política económica coyuntural, así como para una más eficaz asignación de recursos por el Sector público.
- Consecuente con las necesidades de la Hacienda Pública moderna, regula la adquisición de compromisos de gastos con cargo a ejercicios futuros y amplía las facultades del Ejecutivo para modificar los créditos iniciales aprobados por las Cortes y para incorporar, en su caso, determinados remanentes a los Presupuestos del ejercicio siguiente: Adquisición de compromisos de gastos que hayan de extenderse a ejercicios futuros (art. 60); concesión de créditos provisionales o anticipos de Tesorería (art. 65); créditos ampliables (art. 66); transferencias de créditos (arts. 67 a 70, ambos inclusive); generación de créditos por determinados ingresos (art. 71); incorporación de créditos (art. 73).
- Incorpora a nuestro ordenamiento, con las excepciones que la Ley contempla, los principios presupuestarios de presupuesto bruto (art. 58), especialidad temporal (arts. 49, 62 y 63) y de especialidad cualitativa y cuantitativa de los créditos (arts. 59 y 60).
- Somete a las Sociedades estatales a un régimen de programas de actuación, inversiones y financiación y en determinados supuestos a la formación de presupuestos especiales que habrán de ser aprobados por el Consejo de Ministros.

En resumen, con la Ley General Presupuestaria nace un Derecho presupuestario nuevo, concorde con las exigencias derivadas de la configuración del Estado y de sus actividades financieras.

El Tesoro público y el endeudamiento público.—Entre las muchas innovaciones que presenta la Ley destaca la de regular una institución de tanta importancia y trascendencia para la Hacienda Pública como es la del Tesoro público.

La Ley contiene una ordenación sistemática del Tesoro público. Lo define según el principio de unidad de caja, integrando en el mismo a los recursos financieros de los Organismos autónomos; enumera sus funciones; regula su intervención en los mercados de capitales, dinero, valores y divisas; establece que sus disponibilidades y sus variaciones quedan sujetas a intervención y al régimen de Contabilidad pública, e institucionaliza el presupuesto monetario del Sector público.

Otra novedad de la Ley es la de regular de forma homogénea los avales que el Estado y sus Organismos autónomos conceden en virtud de operaciones de crédito exterior e interior. Autorizando al Ministerio de Hacienda a inspeccionar las inversiones financiadas con créditos avalados por el Tesoro.

Asimismo, actualiza y sistematiza la Ley la normativa básica reguladora del endeudamiento público.

El control de la actividad financiera y la Contabilidad del Estado.—Las innovaciones que la Ley General Presupuestaria incorpora a nuestro ordenamiento en relación con los servicios atribuidos a la Intervención General de la Administración del Estado pueden calificarse de trascendentales.

En relación con la función interventora o control de legalidad la Ley, según se reseña en su exposición de motivos, se limita a extraer del ordenamiento jurídico vigente los aspectos más sobresalientes, al mismo tiempo que define sus distintas modalidades, procurando en todo momento su sistematización y apuntando las vías de posterior desarrollo o ampliación respecto de determinados Organismos autónomos de aquél. Y de la regulación que establece se pueden resaltar los extremos siguientes:

- Define con amplitud y precisión a la función interventora: La función interventora tiene por objeto controlar todos los actos de la Administración del Estado y sus Organismos autónomos, que den lugar al reconocimiento de derechos y de obligaciones de contenido económico, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la recaudación, inversión o aplicación en general de los caudales públicos, con el fin de asegurar que la administración de la Hacienda Pública se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso (art. 16.2).

- La atribuye a la Intervención General de la Administración del Estado (art. 16.1).

- Simplifica el procedimiento para la resolución de las discrepancias (art. 98.1).
- Autoriza a la Intervención a emitir, en los supuestos que enumera, informe favorable con los condicionamientos que se señalan (art. 98.2).
- Establece procedimientos especiales para el ejercicio del control de legalidad en los Organismos autónomos de carácter económico (art. 100).
- Autoriza al Gobierno para aprobar a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo y Hacienda las normas para el ejercicio de la función interventora en las Entidades Gestoras de la Seguridad Social (art. 151.1).

Ahora bien, las verdaderas innovaciones de la Ley General Presupuestaria en el ámbito del control de la actividad financiera son las referentes al establecimiento de dos nuevas modalidades de control: El financiero y el de eficacia.

El control financiero se regula por los artículos 17.1 y 18 de la Ley.

Por el primero de dichos artículos se someten a este tipo de control los servicios, Organismos autónomos y Sociedades estatales, es decir los servicios que integran la Administración General del Estado y sus Entidades autónomas; en tanto que por el artículo 18 se sujetan al mismo las Sociedades mercantiles, entidades y particulares por razón de las subvenciones corrientes, créditos, avales y demás ayudas del Estado o de sus Organismos autónomos o de otro modo concedidos con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

O sea que afecta a los entes públicos o privados en base a su vinculación con los Presupuestos de gastos del Estado. En cuanto a los públicos tanto por su carácter como, en su caso, por los fondos de que se nutren, y en cuanto a los privados, en razón precisamente a las subvenciones, créditos, avales y demás ayudas concedidas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

Sobre el órgano al que se atribuye el ejercicio del control financiero, objeto del mismo y procedimiento, en relación con los entes públicos, el artículo 17 establece que se ejercerá por la Intervención General de la Administración del Estado, de conformidad con lo prevenido en cada caso, para comprobar su funcionamiento en el aspecto económico-financiero y conforme a las disposiciones y directrices que les rijan; y para los entes privados, el artículo 18 dispone que podrá ejercerse en la forma que se hubiera establecido o se estableciese en cada caso.

A nuestro juicio, el control financiero de los entes públicos debe cumplir, principalmente, los tres fines siguientes:

- Comprobar si su gestión se ha realizado de acuerdo con las disposiciones y directrices que les sean de aplicación.
- Analizar su gestión desde la triple perspectiva Financiera, económica y social.
- Proporcionar a los Órganos competentes de la Administración Financiera la información necesaria a la hora de elaborar los Presupuestos Generales del Estado.

Y el de los entes privados, a comprobar, por una parte, la solvencia de los destinatarios de las subvenciones, ayudas, créditos o avales, y, por otra, el correcto destino de los fondos públicos o avalados.

El párrafo 2 del artículo 17 de la Ley establece una nueva modalidad de control, el control de eficacia.

El fin de este control puede deducirse de la redacción del mencionado artículo 17.2: «Se ejercerá mediante análisis del coste de funcionamiento y del rendimiento o utilidad de los respectivos servicios o inversiones, así como del cumplimiento de los objetivos de los correspondientes programas.» Y la exposición de motivos, al referirse al control de eficacia, dice: «La evaluación de los proyectos de inversión pública y en general los programas elaborados según los designios de la racionalidad económica demandan su contrapartida: el control concebido con la misma lógica económica. Y a esta conclusión no se opone el inestimable servicio que las técnicas de análisis económico prestan en el proceso de toma de decisiones en cuanto a la asignación de los recursos por el sector público, pues la utilización de tales técnicas recaba sean contrastadas o controladas con su misma metodología.»

De donde se deduce, que la misión fundamental del control de eficacia es la de proporcionar al gestor la información adecuada sobre la marcha de los programas en cuanto a objetivos y costes, así como las causas de las diferencias, con objeto de que pueda adoptar, en su caso, las medidas correctoras precisas e incluso llegar a una revisión de las decisiones adoptadas.

Por otra parte, la Ley ha previsto la creación del instrumento necesario para llevar a cabo el control de eficacia al establecer, en su artículo 124, que compete al Ministerio de Hacienda la organización de la Contabilidad pública al servicio de los siguientes fines: «f) Rendir la información económica y financiera que sea necesaria para la toma de decisiones, tanto en el orden político como en el de gestión.» De donde se deduce que corresponde a la Intervención General de la Administración del Estado una participación decisiva, a través de la Contabilidad pública, en el ejercicio del control de eficacia, que tendrá que

realizar en estrecha colaboración con los Ministerios y Organismos gestores y con la Dirección General de Presupuestos ¹¹.

La Ley General Presupuestaria da respuesta a la necesidad de adecuar la Contabilidad de la Hacienda Pública a la realidad de un sector público cuyas funciones se han ido ampliando y ganando en complejidad con el paso del tiempo. Entre las innovaciones que establece pueden destacarse las siguientes:

- Sometimiento al régimen de Contabilidad:

— La Hacienda Pública queda sometida al régimen de Contabilidad tanto para reflejar toda clase de operaciones y de resultados de su actividad, como para facilitar datos e información en general que sean necesarios para el desarrollo de sus funciones. (Principio general, establecido en su artículo 19).

— Por los artículos 122 y 123 se amplía la sujeción al régimen de Contabilidad pública a las Sociedades estatales, y a las Entidades públicas o privadas, Empresas o personas en general en relación con el empleo de las subvenciones percibidas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

— La sujeción al régimen de Contabilidad pública lleva consigo la obligación de rendir cuentas al Tribunal de Cuentas por conducto de la Intervención General (art. 123).

- Competencias del Ministerio de Hacienda y fines de la Contabilidad pública: extiende los fines que ha de cumplir la contabilidad pública, al disponer en su artículo 124 que corresponde al Ministerio de Hacienda la organización de la contabilidad pública al servicio de los fines que, con un sentido amplio y ambicioso, se especifican.

- Competencias de la Intervención General: establece, con precisión y detalle, las competencias de la Intervención General de la Administración del Estado en su doble carácter de Centro directivo y Centro gestor de la Contabilidad pública (arts. 125 y 126).

- Planificación de la Contabilidad pública: aborda la necesidad de proceder a la planificación de la Contabilidad pública, al disponer: que compete a la Intervención General de la Administración del Estado someter a la decisión del Ministro de Hacienda el Plan General de Contabilidad Pública y aprobar los planes parciales o especiales de contabilidad pública que se elaboren conforme al Plan general, así como los de las Sociedades estatales respecto al Plan general de contabilidad de la empresa española (art. 125).

¹¹ Un estudio completo y riguroso sobre el tema es el de Santiago HERRERO, «Perspectivas del control en la Ley General Presupuestaria», en *Análisis de la Ley General Presupuestaria*, citado en reseña bibliográfica.

- Inspección y verificación de la Contabilidad pública. Sobre estos extremos se establece:

- Que corresponde a la Intervención General de la Administración del Estado inspeccionar la contabilidad de los Organismos del Estado, sean o no autónomos (art. 125).

- Que la Contabilidad pública queda sometida a verificación ordinaria o extraordinaria a cargo de funcionarios dependientes de la Intervención General de la Administración del Estado y de los que, en su caso, designe el Tribunal de Cuentas (art. 130).

Inspección y verificación que, a nuestro juicio, han de entenderse en coordinación con el control financiero al que más arriba nos hemos referido.

- Extiende el ámbito de la Cuenta General del Estado y actualiza y perfecciona su estructura y contenido, con lo que se amplía la soberanía financiera de las Cortes en relación con el control parlamentario ulterior; para cuyo ejercicio la Cuenta General del Estado constituye el documento básico.

- Institucionaliza la elaboración por la Intervención General del Estado de las Cuentas económicas del sector público estatal (arts. 126 y 139).

- Dispone que la Contabilidad de la Seguridad Social se establecerá por el Ministro de Trabajo, previo informe del de Hacienda, de acuerdo con las directrices del régimen general de la contabilidad pública (art. 151).

Entidades estatales autónomas.—La organización y regulación que la Ley General Presupuestaria hace de las Entidades estatales de carácter empresarial no es, a nuestro juicio, afortunada.

Según su naturaleza jurídica las Entidades estatales de carácter empresarial adoptan una de las formas de personificación siguientes:

a) Personas jurídicas de Derecho público: Entidades estatales de Derecho público. Forma que adoptan:

- Los Organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogos. A los que la Ley de Régimen Jurídico de las Entidades estatales autónomas define como Entidades de Derecho público.

- Las Entidades de Derecho público con personalidad jurídica que por Ley hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado, a las que se refiere el artículo 6.1.*b)* de la Ley.

b) Personas jurídicas de Derecho privado: Sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación del Estado o de sus Organismos autónomos.

Frente a esta clasificación la Ley General Presupuestaria establece la siguiente:

a) Organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo.

b) Sociedades estatales, categoría en la que engloba:

—Las personas jurídicas de Derecho privado: Sociedades mercantiles del artículo 6.1.a).

—Las Entidades de Derecho público del artículo 6.1.b).

Resulta evidente el alto grado de semejanza que existe entre los Organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero y análogos y las Entidades de Derecho público del artículo 6.1.b): la misma forma de personificación jurídica; sujeción en la mayoría de los casos de sus actividades principales al Derecho privado; sus fines y sus actividades son preponderadamente de carácter económico; a efectos de Contabilidad Nacional están incluidos unos y otras, según su actividad, en los subsectores de Empresas públicas o de Instituciones financieras públicas.

Ello no obstante, mientras a los Organismos autónomos se les somete a una regulación económico-financiera estricta, incompatible a veces con los fines que han de cumplir y las actividades que tienen que realizar, las Entidades catalogadas como Sociedades estatales gozan de una gran autonomía; impropia a nuestro juicio de Entidades que administran fondos públicos. Incluso su asimilación con las Sociedades mercantiles estatales a efectos de la regulación económico-financiera no es plena, ya que gozan simultáneamente de la autonomía económico-financiera de estas Sociedades y muchas de las prerrogativas de los Organismos autónomos:

—La Deuda que emiten tiene en algunos casos la consideración de Deuda pública. Y ello no obstante lo establecido por la Ley General Presupuestaria: «Constituyen la Deuda pública los capitales tomados a préstamo por el Estado o sus Organismos autónomos» (art. 28).

—Pueden prestar avales a las sociedades en que participan. La Ley General Presupuestaria limita esta prerrogativa a los Organismos autónomos que estén autorizados para ello por sus Leyes fundacionales.

—La mayoría gozan de exenciones tributarias, privilegio que no disfrutaban las Sociedades estatales que adoptan la forma de Sociedades mercantiles.

Por otra parte, el matrimonio *contra natura* de determinadas Entidades de Derecho público con las Sociedades mercantiles, atribuyen-

do a ambas la categoría de Sociedades estatales ¹², se limita al ámbito de la Ley General Presupuestaria, en los demás aspectos las diferencias son profundas. Así, por ejemplo:

— Las Sociedades mercantiles se rigen principalmente por el Derecho privado: Ley de Régimen Jurídico de las Sociedades Anónimas. Su sujeción al Derecho público se limita a la regulación económico-financiera que establece la Ley General Presupuestaria y a la normativa referente a sus relaciones con la Dirección General del Patrimonio del Estado o, en su caso, con los Entes públicos de gestión; INI, INH, ICO.

— Por el contrario, en las Entidades de Derecho público la sujeción al Derecho privado se circunscribe a sus actividades; o sea a las relaciones con terceros. Dándose además la circunstancia de que no existe, como ocurre con los Organismos autónomos, una regulación general, un Estatuto general, para estas Entidades, la ley de creación o de transformación puede configurar, y de hecho así es en la realidad, para cada una de ellas una disciplina peculiar.

— La autorización de la creación de las Sociedades mercantiles corresponde al Consejo de Ministros, mientras que las Entidades de Derecho público han de crearse por Ley.

Y a la situación que muy someramente se acaba de exponer se llegó, sin duda, a nuestro juicio, por la concurrencia de los extremos siguientes:

— La vocación omnicomprensiva de la Ley General Presupuestaria en relación con las Entidades estatales autónomas.

— La existencia de entidades —RENFE, FEVE, etc.— de muy difícil integración en la categoría de Organismos autónomos de carácter económico, dada la regulación que de los mismos hace la Ley que se comenta.

Sobre este particular ha escrito César Albiñana: «Se da, no obstante, una incongruencia que trae causa de la proverbial posición del Ministerio de Hacienda ante los Organismos autónomos no administrativos (es decir, los industriales, comerciales, financieros y análogos) pues se resiste a darles plenamente el tratamiento que les corresponde por sus actividades empresariales» ¹³.

¹² Sobre esta integración ha escrito MARTÍN MATEO: «Correctamente distingue esta Ley entre sociedades estatales mercantiles en cuyo capital es mayoritario el Estado o sus Organismos autónomos y Entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia que por Ley han de ajustar su actividad al ordenamiento jurídico privado, si bien a estas últimas se las considera también, incongruentemente, Sociedades estatales.» En obra citada en reseña bibliográfica, pág. 376.

¹³ En *Derecho financiero y tributario*, obra citada en reseña bibliográfica, pág. 133.

El régimen al que tradicionalmente han estado sometidos los Organismos autónomos de carácter económico es el que ha dado lugar a que en el período en que estuvo vigente la Ley de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales autónomas propugnaran, como se vio en el capítulo anterior, por que se les incluyera en el artículo 5 de dicha Ley, y promulgada la Ley General Presupuestaria hayan aspirado a que se les conceda la categoría de Entidades de Derecho público de las previstas en el art. 6.1.b) de dicho texto legal.

En la Constitución de 1978

La Constitución de 1978 incorpora a su articulado principios y preceptos referentes a las ramas más importantes de la Hacienda Pública y a sus instituciones: los ingresos públicos, los gastos públicos, los Presupuestos, la Deuda pública, el Control de la actividad financiera.

Los ingresos públicos.—En relación con los ingresos públicos, y más concretamente con los de carácter tributario, la Constitución establece una serie de principios destinados a proteger a los ciudadanos frente a las actuaciones de los Poderes públicos. Concretamente:

- Principio de capacidad económica (art. 31.1).
- Principios de igualdad y progresividad como inspiradores de un Sistema tributario justo (art. 31.1).
- Principio del alcance no confiscatorio de los tributos (art. 31.1).
- Principio de legalidad tributaria (art. 133.1).
- Principio de legalidad para el establecimiento de prestaciones personales o patrimoniales (art. 31.3).
- Principio de reserva a la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley en materia tributaria (art. 87.3).
- Principio de prohibición de crear tributos por las Leyes anuales de Presupuestos (art. 134.7).

Los gastos públicos.—La Constitución recoge en su articulado los principios rectores de los gastos públicos. Principios que pueden agruparse del modo siguiente:

- a) Principios inherentes con la institución del Presupuesto:
 - Principios de legalidad y de competencia (arts. 66.2 y 134.1).
 - Principio de limitación a la iniciativa parlamentaria en relación con el aumento de los créditos para gastos (art. 134.6).
- b) Principio de control por las Cortes Generales de la acción del Gobierno (art. 66.2).

c) Principio de legalidad para la contracción de obligaciones financieras y para la realización de los gastos (art. 133.4).

d) Principios referentes a la política de los gastos públicos:

- El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos (art. 31.2).
- La programación y ejecución del gasto público responderá a los criterios de eficiencia y economía (art. 31.2).

Estos principios, incorporados a nuestra Carta Magna en virtud de una enmienda presentada y defendida por el senador Fuentes Quintana, constituyen la gran novedad de la Constitución en materia de gastos públicos.

Al principio constitucional en virtud del cual sólo se pueden contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes, y el principio, también constitucional, de reserva de Ley para establecer tributos, se unen ahora el que establece un criterio material de justicia para la asignación de los recursos públicos y el que dispone que la programación y ejecución de los gastos públicos responderán a los criterios de eficiencia y economía.

La incorporación del principio de asignación equitativa de los recursos públicos al ordenamiento jurídico-financiero plantea una ardua cuestión, que no ha sido abordada hasta la fecha.

En relación con el otro principio —la programación y ejecución del gasto público responderá a los criterios de eficiencia y economía—, la situación de partida es distinta. La Constitución, al dar el máximo respaldo jurídico a los criterios de eficiencia y economía como inspiradores del proceso del gasto público, eleva de rango a las normas que sobre estos extremos incorporó a nuestro ordenamiento la Ley General Presupuestaria¹⁴.

Los Presupuestos Generales del Estado.—Los preceptos constitucionales referentes a los Presupuestos Generales del Estado, institución básica del régimen parlamentario, están recogidos en el artículo 134 de la Carta Magna, en el que sobre el particular se establece:

¹⁴ Los principios contenidos en el artículo 31.2 de la Constitución referentes a la asignación de los recursos y a la programación y ejecución de los gastos públicos, así como su incidencia en el control financiero, han sido estudiados y analizados, entre otros, por Ángel Luis ANTONAYA SUJA, en «Criterios rectores de aplicación al gasto público»; José Juan BLASCO LANG, en «La incidencia del artículo 31.2 de la Constitución en la función de control»; Luis CAZORLA PRIETO, en «El control financiero externo del gasto público en la Constitución»; Santiago HERRERO SUAZO, en «Fundamento del control financiero interno y la Constitución»; José PASCUAL GARCÍA, en «Incidencia de la Constitución en el sistema de control financiero». Trabajos incorporados en la reseña bibliográfica, en donde se indica la obra o revista en la que se encuentran publicados.

a) Elaboración y aprobación.—Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación (art. 134.1).

La delimitación de competencias entre el Gobierno y las Cortes, en lugar de referirlas a los Presupuestos Generales del Estado, debió hacerse a la Ley de Presupuestos Generales del Estado, ya que los que el Gobierno elabora y las Cortes examinan, enmiendan, en su caso, y aprueban no son los Presupuestos considerados como un conjunto de estados, ordenados y sistematizados, en los que figuran, por una parte, las previsiones de ingresos y, por otra, los créditos limitativos para gastos, sino la Ley de Presupuestos, integrada por su articulado y los referidos estados. Además, así consta expresamente en los apartados 4 y 7 del artículo que se comenta.

Omite la Constitución toda referencia a las competencias para modificar durante el ejercicio los créditos iniciales autorizados por el articulado de la Ley de Presupuestos y especificados en los estados de gastos. Este hecho, unido al carácter de Ley ordinaria de la Ley-marco de la Hacienda Pública, en la actualidad la Ley General Presupuestaria, ha conducido a que por medio de las Leyes anuales de Presupuestos se haya modificado lo preceptuado por aquélla sobre la materia, ampliando considerablemente las facultades del Ejecutivo.

b) Ámbito y contenido.—Los Presupuestos Generales del Estado incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del Sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado (art. 134.2).

Este precepto lleva implícitos tres de los principios presupuestarios clásicos: los de universalidad y de unidad y el de presupuesto bruto.

El principio de universalidad se incorpora de forma clara e inequívoca a la Constitución, al disponer que los Presupuestos Generales del Estado incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del Sector público estatal. Esto es, los del Estado considerado en sentido estricto y los de *todas las Entes*, con personalidad jurídica y autonomía financiera, que integran el Sector público estatal.

Entendemos que el principio de unidad se cumple con integrar en los Presupuestos Generales del Estado los Presupuestos del Estado y los Presupuestos de todos los Entes estatales. La organización actual del Estado no permite formular un Presupuesto único. Ahora bien, a efectos informativos debiera unirse a la Ley de Presupuestos el Presupuesto consolidado del Sector público estatal, documento sin relevancia jurídica, destinado a poner de manifiesto, una vez eliminadas las

transferencias internas, el importe total de los gastos e ingresos del referido sector.

El principio de Presupuesto bruto está implícito en el precepto constitucional que se viene comentando al disponer que en los Presupuestos Generales del Estado *se incluirán la totalidad de los gastos e ingresos*. O sea que no se puedan destinar determinados ingresos a sufragar gastos al margen de los Presupuestos¹⁵.

c) Carácter anual, plazo para su presentación y prórroga, en su caso, de los Presupuestos.—Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual (art. 136.2).

— El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior (art. 134.3).

— Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos (art. 134.4).

La Constitución establece el carácter anual de los Presupuestos Generales del Estado —principio de anualidad— sin determinar si coincidirá o no con el año natural, dato éste que tampoco se deduce de lo establecido al fijar el plazo para su presentación al Congreso de los Diputados —art. 134.3—. Por tanto serán las Leyes de desarrollo las que fijen las fechas de inicio y cierre del ejercicio presupuestario; en la actualidad la Ley General Presupuestaria (art. 49).

Por otra parte, se echa de menos algún criterio en relación con los créditos para gastos de carácter plurianual.

En cuanto al procedimiento para la prórroga, en su caso, de los Presupuestos, la Constitución sigue el sistema establecido por la Ley General Presupuestaria (art. 56).

d) Limitación a la iniciativa parlamentaria:

— Toda proposición o enmienda que suponga un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación (art. 134.6)

— Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de Ley que impliquen aumento del gas-

¹⁵ En el último epígrafe de este capítulo se expone la situación que presentan en la actualidad los Presupuestos Generales del Estado en relación con lo preceptuado por el artículo 134.2 de la Constitución. Y, por otra parte, en el Epílogo se dedica, asimismo, otro epígrafe a exponer el camino que consideramos podría seguirse en el futuro para cumplir con lo preceptuado por la Constitución en relación con el ámbito y contenido de los Presupuestos Generales del Estado.

to público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario (art. 134.5).

Se invierte el orden de los dos preceptos constitucionales transcritos por entender que el artículo 134.6 se refiere a las limitaciones en relación con las enmiendas que de acuerdo con lo preceptuado por el art. 134.1 puedan presentar los diputados y senadores al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado elaborado por el Gobierno para su tramitación. Mientras que el artículo 134.5 se refiere a que una vez aprobada la Ley anual de Presupuestos únicamente el Gobierno podrá presentar proyectos de Ley que impliquen aumento de gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.

e) Carácter y contenido de la Ley anual de los Presupuestos Generales del Estado:—La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una Ley tributaria sustantiva así lo prevea (art. 134.7).

Tanto la doctrina clásica como nuestro Derecho presupuestario, a partir de la promulgación de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911, se inclinaron por una posición claramente limitativa tanto en lo referente al contenido como a la vigencia temporal de la normativa contenida en las Leyes anuales de Presupuestos. Posición que elevó a rango constitucional la Constitución de la República, la de 1931.

En nuestros días son mayoría los que se inclinan por otorgar el carácter de Ley material y formal a la Ley anual de Presupuestos. La Ley General Presupuestaria, según consta expresamente en su exposición de motivos, se decantó por este criterio, aunque no concuerde con lo establecido en su artículo 1.º: «La Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública se regula por la presente Ley, por las Leyes especiales en la materia y por los preceptos que contenga la Ley de Presupuestos Generales del Estado *en cada ejercicio y durante su vigencia.*»

Y el principio constitucional más arriba transcrito establece una única limitación: que la Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Por tanto, en principio, a través de la misma se puede incorporar a nuestro ordenamiento todo tipo de modificaciones e innovaciones legislativas.

Así está ocurriendo en la práctica; las Leyes anuales de Presupuestos se han transformado en el procedimiento más cómodo y rápido para legislar sobre materias de índole diversa, muchas de ellas marginales o tangenciales al Derecho financiero; como, por ejemplo: modificación de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, sobre coeficientes de in-

versión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros; de la Ley 60/1962, de 24 de diciembre, reguladora de auxilios, salvamentos, hallazgos y extracciones marítimas; de la Ley 8/1975, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional; creación o transformación de Entes o Entidades de Derecho público, a las que en determinados casos se les dota de un estatuto jurídico propio, que se regula en un solo artículo o disposición adicional de la Ley de Presupuestos; integración de Cuerpos y Escalas de la Seguridad Social; modificación trascendental del Estatuto de Clases Pasivas de los funcionarios públicos; etc.

Un dato indicativo de la tendencia al crecimiento de las Leyes anuales de Presupuestos es el de la evolución del número de artículos y disposiciones adicionales:

Años	Artículos	Disposiciones adicionales	Total
1978	27		27
1982	47	17	64
1988	131	21	152

Si como señala César Albiñana, a la vista del texto constitucional puede entenderse que las Leyes anuales de Presupuestos son Leyes ordinarias con algunas especialidades¹⁶, debieran tenerse presente estas especialidades con el fin de limitar su contenido a las materias propias del Derecho presupuestario, considerado éste en sentido estricto. El enorme ropaje que acompaña a una Ley de Presupuestos unido al plazo perentorio en el que debe ser discutida y aprobada hace que no sea la sede adecuada para legislar sobre materias que demandan una atención especial y que son marginales al Derecho financiero¹⁷.

La Deuda pública.—En relación con la Deuda pública la Constitución establece:

- Principio de reserva de Ley para emitir Deuda o contraer crédito: el Gobierno deberá estar autorizado por Ley para emitir Deuda pública o contraer crédito (art. 135.1).

¹⁶ En «La Constitución Española y el Presupuesto del Estado», incluido en reseña bibliográfica, pág. 27.

¹⁷ Sobre los Presupuestos en la Constitución pueden consultarse, además del trabajo de César ALBINANA al que se acaba de hacer mención, los siguientes: GARCÍA GARCÍA, José Luis: «La constitucionalidad de los principios presupuestarios»; GONZÁLEZ GARCÍA, Eusebio: «La Ley de Presupuestos en la Constitución Española» y «El articulado de las Leyes anuales de Presupuestos»; QUEROL BELLIDO, Vicente: «Las modificaciones legislativas mediante el articulado de las Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado»; y RODRÍ-GUEZ BEREIJO, Álvaro: «La Ley de Presupuestos en la Constitución Española de 1978». Trabajos incorporados a la reseña bibliográfica, en donde se indica la obra o revista en la que se encuentran publicados.

- Principio de garantía a favor de los acreedores: los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la Deuda pública del Estado se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los Presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión (art. 135.2).

De donde se deduce:

- Que los créditos destinados a satisfacer las obligaciones derivadas del servicio financiero de la Deuda —pago de intereses y reembolso de capitales amortizados— tienen el carácter de créditos consolidados que han de incluirse en el estado de gastos de los Presupuestos y que no podrán ser objeto de enmienda o modificación.

- Que los referidos créditos tienen el carácter de ampliables en función de obligaciones que se reconozcan y en los supuestos en que el importe de éstas supere al de los créditos iniciales.

- Que las obligaciones derivadas del servicio financiero de la Deuda no pueden satisfacerse con cargo a cuentas del Tesoro de carácter extrapresupuestario; han de aplicarse, en todo caso, a los conceptos correspondientes del Presupuesto de gastos.

Control de la actividad financiera.—La Constitución consagra su artículo 136 a regular el Tribunal de Cuentas, y en el mismo se dispone:

«1. El Tribunal de Cuentas es el supremo Órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del Sector público.

Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

2. Las cuentas del Estado y del Sector público estatal se rendirán al Tribunal y serán censuradas por éste.

El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido.

3. Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los Jueces.

4. Una ley orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas.»

Y el artículo 153.d) atribuye al Tribunal de Cuentas el control económico y presupuestario de las Comunidades Autónomas.

De donde se deduce que la Constitución de 1978 establece el esquema fundamental siguiente:

- Otorga al Tribunal de Cuentas el rango de Órgano de relevancia constitucional.
- Le define como *supremo Órgano fiscalizador* tanto de las cuentas como de la gestión económica.
- Extiende su competencia a todo el Sector público.
- Le declara *directamente dependiente de las Cortes Generales*.
- Le configura como Órgano delegado de las Cortes Generales en el examen y censura de la Cuenta General del Estado.
- Se concreta una obligación mínima en relación con las Cortes Generales: la de remitir un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiese incurrido.
- No obstante su dependencia de las Cortes Generales, se reconoce al Tribunal *jurisdicción propia* y a sus miembros un estatus jurídico igual al de los Jueces.

En línea con las Constituciones anteriores, la de 1978 no alude al control financiero interno. Silencio que podría tener su fundamento en que el control interno, al insertarse dentro del Poder Ejecutivo, no requiere otro tratamiento constitucional que el reservado para definir las competencias y las normas de actuación de la Administración.

Con agudeza señala José Pascual García *que la institucionalización de un supremo Órgano fiscalizador supone la existencia de otro u otros órganos de control respecto de los cuales ostenta tal carácter* ¹⁸.

Y de la potenciación del Tribunal de Cuentas por la Constitución deduce el mismo autor: «La potenciación del Tribunal de Cuentas y su adscripción parlamentaria, lejos de anularlo, demandará de la Administración un autocontrol (control interventor en nuestro ordenamiento jurídico-financiero) que al mismo tiempo que evite las responsabilidades que, de producirse, habrán de estar exigidas inexorablemente por las Cortes o el Tribunal de Cuentas, permita al Ministerio de Hacienda y Gobierno en general disponer de los mecanismos adecuados para exigir una gestión eficaz y económica de los recursos públicos a los distintos administradores» ¹⁸.

¹⁸ En «Incidencia de la Constitución en el sistema de control financiero», incluido en reseña bibliográfica, págs. 128 y 129.

La Ley Orgánica reguladora de la composición, organización y funcionamiento del Tribunal de Cuentas, prevista en la Constitución, fue promulgada con fecha 12 de mayo de 1982. De la misma pueden destacarse los extremos siguientes:

La preeminencia que concede a las funciones fiscalizadoras del Tribunal. Así se deduce de la definición: «El Tribunal de Cuentas es el supremo Órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del Sector público, sin perjuicio de su propia jurisdicción, de acuerdo con la Constitución y la presente Ley Orgánica» (art. 1.º.1), y se confirma en otros artículos de la Ley.

Las funciones atribuidas a los órganos fiscalizadores superiores de carácter externo pueden ser de tres órdenes: jurisdiccionales, fiscalizadoras y de asesoramiento e informe. Y el Derecho comparado presenta dos modelos o sistemas según que prevalezcan las funciones jurisdiccionales o las fiscalizadoras.

El primer sistema, conocido como continental europeo, y cuya representación más genuina es el Tribunal de Cuentas de Francia, se caracteriza por la existencia de Tribunales a los que preferentemente se les atribuyen funciones jurisdiccionales.

En el segundo, conocido por sistema anglosajón ¹⁹, los órganos de control externo no tienen atribuidas competencias jurisdiccionales, centrandó sus funciones en la fiscalización de la actividad financiera.

En España, la Constitución de 1978, y en consecuencia la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 1982, establecen un modelo intermedio, más cercano del anglosajón que del continental europeo; modelo este último que tradicionalmente había seguido con anterioridad nuestro Tribunal de Cuentas; como se deduce, por ejemplo, de la definición que del mismo hace la Ley del Tribunal de Cuentas de la República, de 29 de junio de 1934: «El Tribunal de Cuentas de la República es el órgano al que, con jurisdicción especial y privativa, está encomendada la fiscalización de la gestión económica; corresponde a la categoría de los supremos y contra su ejecución no se da recurso alguno» (art. 1.º).

El carácter preferente que, dentro de las funciones que la Constitución y su Ley Orgánica atribuyen al Tribunal de Cuentas, se otorga a las de fiscalización lo resaltó en su día José Luis García, cuando escribía: «En este sentido afirmo que la calificación de *órgano fiscaliza-*

¹⁹ Inglaterra, Estados Unidos, Canadá, Suecia, etc.

dor de cuentas traslada el acento, en el control de las cuentas, desde la función judicial independiente a la función fiscal dependiente de las orientaciones del legislativo. Según la Constitución, más parece que las cuentas se examinan, comprueban y censuran o aprueban, que se enjuician. El enjuiciamiento comenzaría en el punto en que, como consecuencia de la censura, resultasen indicios de responsabilidad, instruyéndose las diligencias oportunas para su esclarecimiento, determinación y fallo condenatorio o absolutorio»²⁰.

Por otra parte, voces autorizadas opinan que el enjuiciamiento contable atribuido al Tribunal de Cuentas no puede confundirse con la función jurisdiccional que sólo corresponde al Poder Judicial con las excepciones del Tribunal Constitucional y de la jurisdicción castrense en los supuestos y en el ámbito que establece la Constitución²¹. Lo que corrobora la prevalencia de las funciones fiscalizadoras del Tribunal.

Dependencia de las Cortes Generales.—La dependencia del Tribunal de las Cortes Generales que se establece en el artículo 1.º de la Ley se pone de manifiesto, una y otra vez, a través de su articulado:

— El Tribunal de Cuentas pondrá en conocimiento de las Cortes Generales la falta de colaboración de los obligados a prestársela (art. 6.3).

— El resultado de la fiscalización se expondrá por medio de informes o memorias ordinarias o extraordinarias y de mociones o notas que se elevarán a las Cortes Generales (art. 13.1).

— Incluso en lo relacionado con sus actuaciones jurisdiccionales: el informe —se refiere al que se acaba de mencionar— contendrá una Memoria de las actuaciones jurisdiccionales del Tribunal durante el ejercicio económico correspondiente (art. 13.3).

— Los Consejeros de Cuentas serán designados por las Cortes Generales (art. 30.1).

— En los términos que regulen la materia los Reglamentos de las Cortes Generales se constituirá una Comisión Mixta de ambas Cámaras encargada de las relaciones con el Tribunal de Cuentas (disposición transitoria primera).

Extensión de la función fiscalizadora del Tribunal.—Que se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del Sector público, además de al principio de legalidad, a los de eficiencia y economía.

²⁰ En «El control (externo e interno) en la Constitución», citado en reseña bibliográfica.

²¹ Así, César ALBINANA, en su artículo «La pretendida jurisdicción del Tribunal de Cuentas», citado en reseña bibliográfica.

Con lo que se atribuye al Tribunal de Cuentas la fiscalización externa del cumplimiento de los principios establecidos por el artículo 31.2 de la Constitución en lo referente a que la programación y ejecución del gasto público responderá a los criterios de eficiencia y economía.

Ningún aspecto ni ninguna parcela de la economía pública queda exenta del control del Tribunal de Cuentas.—Aunque este control del Tribunal de Cuentas sobre la actividad financiera de todo el Sector público podría deducirse de lo preceptuado por el artículo 136.1 de la Constitución, su Ley Orgánica contemplando conjuntamente los artículos 136.1 y 153.d) de nuestra Ley de Leyes, tiene presente la singularidad de las Comunidades Autónomas:

- Es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional, sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que para las Comunidades Autónomas puedan prever sus Estatutos (art. 1.2).
- Cuando la actividad fiscalizadora se refiera a Entidades que de ellas dependan los informes de fiscalización se remitirán, asimismo, a la Asamblea Legislativa de la respectiva Comunidad (art. 12.1).
- Idéntico informe —se refiere al Informe o Memoria anual previsto en el artículo 136.2 de la Constitución— será remitido anualmente a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas para el control económico y presupuestario de su actividad financiera (art. 13.2).
- Cuando las medidas que, en su caso, proponga el Tribunal de Cuentas para la mejora de la gestión económico-financiera se refieran a las Comunidades Autónomas o Entidades del Sector público de ellas dependientes, la Asamblea Legislativa correspondiente, en el ámbito de su competencia, entenderá de la propuesta y dictará, en su caso, las disposiciones necesarias para su aplicación (art. 14.2).

Puede decirse que, a efectos de las competencias y funcionamiento del Tribunal de Cuentas, su Ley Orgánica divide al Sector público en: Sector público estatal y Sector público de las Comunidades Autónomas. Se omite toda referencia al Sector público de las Corporaciones locales, Ayuntamientos y Diputaciones provinciales, que la Constitución incluye, juntamente con las Comunidades Autónomas, en su Título VIII, «De la Organización Territorial del Estado».

Modificación del procedimiento para la tramitación y aprobación de la Cuenta General del Estado.—Tradicionalmente el procedimiento era el siguiente:

— Expedida por el Tribunal de Cuentas la certificación de resultados, devolvía la Cuenta General, acompañada de dicha certificación

y de los libros que sirvieron de base para su formación, a la Intervención General de la Administración del Estado.

— Recibida la Cuenta en la Intervención General de la Administración del Estado, ésta procedía a redactar el proyecto de Ley para su aprobación, proyecto que el Ministro de Hacienda elevaba al Gobierno para que éste, en uso de la iniciativa legislativa que le corresponde, la remitiera a las Cortes Generales.

La reserva de ley para la aprobación de la Cuenta General del Estado ha sido norma reiterada a través del tiempo, tanto por la Leyes Orgánicas del Tribunal de Cuentas como por las de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública y por la Ley General Presupuestaria.

El artículo 10 de la Ley Orgánica es innovador al establecer:

— Que el Tribunal de Cuentas, por delegación de las Cortes Generales, procederá al examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

— Que el Pleno, oído el Fiscal, dictará la declaración definitiva que le merezca para elevarla a las Cámaras con la oportuna propuesta; dando traslado al Gobierno.

Queda, pues, suprimida la facultad del Gobierno de elevar a las Cortes Generales la Cuenta General del Estado con el proyecto de Ley para su aprobación, y, al parecer, la reserva de ley para su aprobación.

Texto refundido de la Ley General Presupuestaria

La Ley General Presupuestaria, que, como acertadamente ha hecho notar la doctrina, llegó en la línea de renovación de la contabilidad pública de la institución presupuestaria todo 10 lejos que le permitía llegar el marco político en que fue concebida, estaba predestinada a una vejez prematura. Ha tenido menos suerte que sus predecesoras, las Leyes de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1870 y 1911; la primera, promulgada por los hombres de la Revolución de septiembre de 1868 con el carácter de Ley provisional, estuvo vigente durante más de cuarenta años y prácticamente con las únicas modificaciones introducidas en 1893 para incorporar a la misma algunos artículos del proyecto de Ley Gamazo; y la segunda rigió nuestra Hacienda Pública durante el dilatado y agitado período de nuestra historia que transcurre entre 1911 y 1977; si bien, a partir sobre todo de 1957, sufrió las modificaciones derivadas de la nueva concepción de la Hacienda moderna.

La nueva configuración del Estado establecida por la Constitución, la extensión del ámbito de los Presupuestos Generales del Estado dis-

puesta por el artículo 134 de la Carta Magna, la política de ampliación de las facultades del Ejecutivo en lo referente a las modificaciones de los créditos presupuestarios, las nuevas técnicas presupuestarias, la conveniencia de agilizar el control de legalidad y la nueva concepción de la Deuda pública fueron, entre otras, las causas que dieron lugar a importantes modificaciones en el texto primitivo de la Ley General Presupuestaria.

La dispersión que a la altura de 1986 presentaba la normativa básica reguladora de la actividad económico-financiera del Estado aconsejaba elaborar y promulgar un Texto refundido de la Ley General Presupuestaria. Así lo entendieron el Gobierno y las Cortes Generales al proponer y aprobar, respectivamente, la disposición final tercera de la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987, en la que se disponía: «Uno. Se autoriza al Gobierno para elaborar, antes del 30 de septiembre de 1987, un Texto refundido de la Ley General Presupuestaria, de 4 de enero de 1977, al que se incorporarán, con autorización para regularizar, actualizar y armonizar, las disposiciones legales vigentes de carácter permanente en materia de gestión presupuestaria contenidas en las Leyes anuales de Presupuestos posteriores a la entrada en vigor de la citada Ley General Presupuestaria.»

A pesar de las limitaciones de la habilitación contenida en la Disposición transcrita, la Intervención General de la Administración del Estado impulsó y aceleró los trabajos conducentes a la redacción, con la colaboración de los Centros directivos competentes por razón de la materia, del anteproyecto del referido Texto refundido. Anteproyecto que fue remitido al preceptivo informe del Consejo de Estado. Y en el dictamen que dicho Alto Órgano Consultivo emitió con fecha 24 de septiembre de 1987, entre otros extremos, se decía lo siguiente: «Ciertamente, el trabajo que se ha llevado a efecto, en cuanto asume y presenta la actualización de la Ley General Presupuestaria en los términos en que realmente está planteada, revela un meritorio esfuerzo. Pero al exceder los límites de la habilitación, habida cuenta la rigurosidad con que ésta, por su propia naturaleza de mandato, debe ser cumplida, sitúa la cuestión en el dilema de, o bien, excluir del texto redactado todo lo que se ha incorporado al mismo y no proceda de disposiciones contenidas en las Leyes anuales de Presupuestos posteriores a 4 de enero de 1977, o bien, obtener de las Cortes Generales una nueva habilitación que, al comprender dentro de su ámbito cuanto sea necesario para que la actualización pueda tener el alcance que requiere, permita dotar a ésta de la cobertura legal de que ahora carece.»

Finalmente, el Gobierno optó por la segunda de las soluciones que se contemplaban en el dictamen del Consejo de Estado e incluyó en

el proyecto de Ley de Presupuestos para el ejercicio de 1988 una nueva habilitación, que fue aprobada por las Cortes Generales como disposición final primera de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, en la que se dispone: «Se prorroga durante la totalidad del ejercicio 1988 la autorización al Gobierno contenida en la disposición final tercera de la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987, haciéndose extensiva a las modificaciones introducidas en esta Ley, así como la adaptación del nuevo Texto refundido a la Constitución y a las Leyes promulgadas con posterioridad al 4 de enero de 1977.»

Y de acuerdo con las disposiciones anteriormente transcritas se elaboró el Texto refundido de la Ley General Presupuestaria, que fue aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre. Texto que pone de manifiesto las amplias modificaciones experimentadas por la Ley de 1977 que afectan a 97 de sus 151 artículos, y si bien algunas son de carácter accidental, ya que se refieren a cambios en la denominación de Órganos constitucionales, Departamentos ministeriales, Centros directivos y autoridades; otros revelan los cambios introducidos en nuestro Derecho financiero.

Las modificaciones afectan a todos los títulos de la Ley, y entre las mismas y como más trascendentales pueden destacarse las siguientes:

- Las que se refieren a los Presupuestos. Puede decirse que ha nacido un nuevo Derecho presupuestario, ya que se ha modificado la normativa referente, entre otros, a los aspectos siguientes: ámbito de los Presupuestos, limitaciones de carácter cuantitativo y cualitativo de los créditos, ampliación de las facultades del Ejecutivo para modificar los créditos iniciales, pagos a justificar, régimen de liquidación de los Presupuestos bajo el punto de vista del principio de especialidad temporal, régimen presupuestario de los Organismos autónomos de carácter empresarial y de las Sociedades estatales.

- El establecimiento de la fiscalización limitada previa, incorporada al artículo 95 del Texto refundido.

- Las profundas transformaciones que como consecuencia de una nueva concepción de la Deuda pública se han introducido en los títulos IV, «De las operaciones financieras», y V, «Del Tesoro». Y sobre las que el Consejo de Estado, en su dictamen de 14 de julio de 1988, decía: «Sin embargo, especialmente en este tema, es necesario subrayar la necesidad de una regulación legal definitiva en la futura Ley Básica de la Hacienda Pública, toda vez que la normativa propuesta no contiene una disciplina satisfactoria de esta materia.»

Normativa que por otra parte, y a nuestro juicio, al disponer en su artículo 101.8 que determinados ingresos y pagos referentes a emi-

siones y amortizaciones de determinadas clases de Deuda se aplicarán a una cuenta de operaciones del Tesoro, traspasando a Presupuesto únicamente el saldo neto al cierre del ejercicio, se aparta del principio constitucional de presupuesto bruto, implícito en el artículo 134.2 de nuestra Carta Magna y del que establece, en su artículo 135.2, la presupuestalización del pago de intereses y capital de la Deuda pública del Estado.

- Las que adaptan la normativa referente a la rendición de cuentas y a la Cuenta General de Estado a lo preceptuado por la Ley Orgánica del Estado.
- Las que representan la incorporación de un nuevo título, el IX, en el que se regula la normativa referente a las relaciones de la Hacienda del Estado con las Haciendas de los Entes Territoriales.

Después de las refundición normativa a que se viene aludiendo —de «meritorio esfuerzo», en frase del Consejo de Estado— era de esperar que las Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado fueran en lo sucesivo respetuosas con su texto. No ha sido así, ya que las referidas Leyes continúan utilizándose como el procedimiento más cómodo y expeditivo para, a través de las mismas, modificar la Ley Básica de la Hacienda Pública. Se ha ignorado la recomendación que en su preceptivo informe hacía el Consejo de Estado: «Conviene reiterar, como recomendación de política legislativa, la inconveniencia de proceder a modificaciones ulteriores de la Ley General Presupuestaria por las futuras Leyes de Presupuesto. De esta forma se conseguiría que el texto que ahora se aprueba vuelva a constituir el marco ordenador de los Presupuestos futuros, sin que las Leyes sucesivas vuelvan a incidir sobre una norma vertebradora que, por definición, debe constituir su referencia y disciplina obligada.»

El desarrollo de la Ley General Presupuestaria y de sus modificaciones en el ámbito de las materias competencia de la Intervención General

La función interventora.—En relación con la función interventora la Instrucción provisional por la que se desarrollan las normas relativas a los servicios de intervención y control contenidas en la Ley General Presupuestaria, aprobada por Real Decreto 1124/1978, se limita a actualizar y armonizar, dentro de los preceptos básicos establecidos por la referida Ley, la normativa existente sobre la materia.

Las innovaciones se producen con posterioridad, al modificar determinados artículos de la Ley General Presupuestaria referentes, por una parte, al procedimiento para el ejercicio de la fiscalización previa de las obligaciones o gastos y de los ingresos (art. 95), y, por otra, a

la sustitución en los Organismos autónomos de carácter empresarial de la función interventora por el control financiero a que se refiere el artículo 17 de dicha Ley; control éste que se ejercerá con carácter permanente. Sin duda la situación anómala de esta categoría de Entidades dentro del marco establecido por la legislación vigente conduce a la necesidad de arbitrar regímenes presupuestarios y de control *sui generis*.

En relación con la fiscalización previa de las obligaciones o gastos, la Disposición adicional decimoquinta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1984 autoriza a la Intervención General de la Administración del Estado para determinar los casos y procedimientos en los que la función interventora se realizará no sobre la totalidad de los actos, documentos y expedientes sometidos al control de legalidad, sino sobre una muestra representativa de los mismos.

Este procedimiento ha quedado como residual —Disposición adicional primera de la Ley General Presupuestaria, Texto refundido de 23 de septiembre de 1988— y ha sido sustituido por el establecido por el artículo 95 de dicha Ley, según la redacción dada al mismo por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988.

El nuevo procedimiento consiste, en esencia, en dividir la fiscalización previa en dos fases: en la primera —denominada fiscalización limitada previa— ésta se circunscribirá a comprobar los requisitos considerados como esenciales por la Ley, así como aquellos otros extremos que, por su trascendencia en el proceso de gestión, determine el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda, previo informe de la Intervención General de la Administración del Estado; y la segunda —denominada fiscalización plena— se realizará con posterioridad, mediante la aplicación de técnicas de muestreo o auditoría, con el fin de comprobar que los actos, documentos o expedientes sometidos a fiscalización limitada previa se ajustan a las disposiciones aplicables en cada caso y determinar el grado de cumplimiento de la legalidad en la gestión de los créditos.

No es de aplicación este nuevo procedimiento de fiscalización respecto de las obligaciones o gastos de cuantía indeterminada y los que deban de ser aprobados por el Consejo de Ministros.

Por Acuerdos del Consejo de Ministros se ha ido estableciendo sucesivamente el sistema de fiscalización limitada previa; primero, en relación con los contratos de obras, de suministros, de asistencia con empresas consultoras de servicios y de trabajos específicos y concretos no habituales; después, en materia de retribuciones del personal, subvenciones, indemnizaciones, contratos patrimoniales y convenios; y, finalmente, en materia de Clases Pasivas, prestaciones por desempleo y con-

tratación de personal laboral; así como en el ámbito del Ministerio de Defensa y de sus Organismos autónomos.

Por otra parte, una Circular de la Intervención General de la Administración del Estado, de 11 de julio de 1989, regula el procedimiento para el ejercicio de la fiscalización posterior de obligaciones o gastos.

El escaso tiempo transcurrido desde la implantación del nuevo sistema impide disponer de los datos y de la experiencia sobre los que fundamentar un juicio sobre el mismo.

Otro hecho que procede resaltar es la Resolución de la Secretaría de Estado de Hacienda por la que se constituye un grupo de trabajo para la redacción de un Reglamento de la Función Interventora, más acorde con la regulación actual del control de legalidad, que sigue rigiéndose básicamente por el Reglamento de 3 de marzo de 1925, que, no obstante las modificaciones que ha experimentado a través de los años, se halla desfasado.

En otro orden, cabe señalar que en desarrollo de lo preceptuado por el artículo 151 de la Ley General Presupuestaria, y para dar cumplimiento a lo acordado en los Pactos de la Moncloa, que establecían que el control y vigilancia de la gestión de la Seguridad Social corresponderá a la Intervención General del Estado, se promulgó el Real Decreto 3307/1977, de 1 de diciembre, por el que se establecen normas para la Intervención de la Seguridad Social.

En el preámbulo del mencionado Real Decreto, entre otros extremos, se dice: «Los atributos que caracterizan a la función —independencia de los Órganos de control, generalidad y carácter vinculante de sus actuaciones— conducen a la conveniencia de que la Intervención de la Seguridad Social se estructure de forma tal que, respetando sus peculiaridades orgánicas, dependa funcionalmente de la Intervención General de la Administración del Estado.»

El control financiero.—El control de carácter financiero, incorporado a nuestro ordenamiento por la Ley General Presupuestaria como una nueva modalidad del control interno de la actividad financiera del Estado, nació con una regulación muy concisa —la Ley únicamente le dedica dos artículos, 17 y 18, de su título Preliminar, destinado a definir los principios generales—. Artículos que no han sido objeto del necesario desarrollo. Con posterioridad a la promulgación de la Ley General Presupuestaria las disposiciones referentes a esta modalidad de control se reducen a las siguientes:

- Las contenidas en la Instrucción provisional por la que se desarrollan las normas relativas a los servicios de intervención y control contenidas en la Ley General Presupuestaria, aprobada por Real Decreto 1124/1978.

- La ampliación del control de carácter financiero a todos los entes públicos estatales, cualquiera que sea su forma jurídica (Ley de Presupuestos para 1983).
- La posibilidad de que el control de carácter financiero pueda ejercerse de un modo permanente (Ley de Presupuestos para 1983).
- La elaboración por la Intervención General de la Administración del Estado de un Plan anual de auditorías, en que se irán incluyendo sucesivamente la totalidad de los Servicios, Organismos, Sociedades estatales y demás Entidades estatales sujetas al control de carácter financiero (Ley de Presupuestos para 1984).
- La sujeción de los Organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero y análogos al control de carácter financiero en sustitución de la función interventora (nueva redacción dada al artículo 100 de la Ley General Presupuestaria por la Ley de Presupuestos para 1989).
- La regulación del control financiero en el Ente público Radio Televisión Española, establecida por el Real Decreto 3327/1983.
- Cuando se está redactando este capítulo publica el *Boletín Oficial del Estado* la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1991, y en la misma se modifican los artículos de la Ley General Presupuestaria referentes a las ayudas y subvenciones públicas y a su control —arts. 18, 81 y 82—. En la nueva redacción se regula con mayor precisión el control financiero a realizar por la Intervención General de la Administración del Estado en relación con las ayudas y subvenciones que se concedan.

La naturaleza del control de carácter financiero establecido por la Ley General Presupuestaria, que tiene sustantividad propia y es independiente de la función interventora o control de legalidad, unido al hecho de que es el único control interno al que está sometida la actividad financiera de una parcela cada día más importante del Sector público estatal —Organismos autónomos de carácter comercial, industrial o financiero; Sociedades estatales y Entes públicos con estatuto jurídico especial—, requiere que se proceda a su reglamentación; desarrollando con el detalle adecuado y a la vista de la experiencia adquirida la normativa básica contenida en la Ley General Presupuestaria ²².

La Contabilidad del Estado.—El desarrollo del marco normativo contenido en la Ley General Presupuestaria sobre la materia ha dado lugar a reformas trascendentales en la Contabilidad del Estado. La clás-

²² Sobre la evolución, situación y perspectivas del control de carácter financiero establecido por la Ley General Presupuestaria, puede consultarse el artículo de José Carlos ALCALDE HERNÁNDEZ, «Situación y perspectivas del control financiero», en *Rev. Presupuesto y Gasto Público*, núm. 28/1, 2.^a época.

sica Contabilidad administrativa ha sido sustituida por otra basándose, por una parte y de un modo fundamental, en los medios prácticamente ilimitados que en nuestros días proporciona la informática, y, de otra, en el método de Partida doble, que ha permitido implantar un sistema de Contabilidad capaz de comprender, debidamente ordenadas y sistematizadas, todas las operaciones de naturaleza económico-financiera de la Administración General del Estado.

La norma básica del nuevo sistema es el Real Decreto 324/1986, de 10 de febrero, por el que se implanta en la Administración del Estado un nuevo Sistema de Información Contable (SICOP) y se reestructura la función de ordenación de pagos. En su preámbulo se señalan los principios en que se inspira, entre los que se pueden resaltar:

- Se configura como una Contabilidad para la gerencia, ya que presenta como objetivo esencial el permitir gestionar de la manera más eficiente, sirviéndose para ello fundamentalmente de la Contabilidad analítica.
- Es un sistema integrado, ya que toda la información que el mismo recoge no permanece de una forma inconexa, sino que autorregula todas las interrelaciones que sobre ella existan.
- Se basa en la descentralización de las funciones de gestión contable en cada uno de los Centros previstos en la estructura organizativa que se establece.
- Emplea el método de partida doble mediante la utilización del Plan General de Contabilidad Pública.
- Está soportado informáticamente y basado en el automatismo, de tal manera que los datos que ha de recoger el sistema son registrados una única vez produciendo efectos en los lugares en que afecten los mismos.
- Persigue simplificar determinados procedimientos contable-administrativos.

Por otra parte, la implantación descentralizada del Plan General de Contabilidad Pública y de la Contabilidad analítica supone, según recoge el citado Real Decreto 324/1986, el que queden integradas las Contabilidades financiera o externa, presupuestaria y analítica, configurando un único sistema de información al servicio de los fines siguientes:

- Establecer el Balance integrado del Estado.
- Determinar los resultados desde el punto de vista económico patrimonial.
- Determinar los resultados analíticos poniendo de manifiesto el coste y rendimiento de los servicios públicos.

- Registrar la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado.
- Registrar las operaciones de administración de los recursos de otros entes públicos gestionados por la Hacienda Pública.
- Registrar el movimiento y situación del Tesoro público.
- Proporcionar los datos necesarios para la información y rendición de la Cuenta de la Administración del Estado y de las cuentas, estados y documentos que deban elaborarse y remitirse al Tribunal de Cuentas.
- Facilitar los datos y demás antecedentes precisos para la confección de las cuentas económicas del Sector público y las nacionales de España.
- Rendir la información económica y financiera necesaria para la toma de decisiones.
- Posibilitar el ejercicio de los controles de legalidad, financiero y de eficacia.
- Posibilitar el inventario y control del inmovilizado material, inmaterial y financiero.
- Posibilitar el seguimiento individualizado de la situación acreedora o deudora de los interesados que se relacionen con la Administración del Estado.

En lo referente a la estructura organizativa, el Sistema de Información Contable (SICOP) se sustenta en las Oficinas siguientes:

- Intervención General de la Administración del Estado, que actúa como Central Contable.
- Oficinas de Contabilidad de las Intervenciones Delegadas en los Departamentos Ministeriales de carácter civil.
- Subdirección de Contabilidad del Ministerio de Defensa.
- Oficina de Contabilidad de la Intervención Delegada en la Dirección General del Tesoro y Política Financiera.
- Intervenciones Territoriales de las Delegaciones de Hacienda.

En el tantas veces citado Real Decreto 324/1986 se establecen las competencias atribuidas a cada una de las referidas Oficinas contables en las que se estructura organizativamente el Sistema.

Con posterioridad a la promulgación del Real Decreto de referencia se ha realizado un intenso y amplio trabajo, elaborando una Instrucción de Contabilidad para cada una de las citadas Oficinas y diseñado y desarrollado un sistema de información adecuado a la naturaleza de las operaciones susceptibles de registro contable y a las necesidades de los respectivos gestores ²³.

²³ Una exposición concisa y completa del nuevo Sistema de Información Contable y Presupuestaria es la que se contiene en el artículo de Jaime Pou DÍAZ y José María SOBRI-

Nos encontramos, pues, ante una reforma ambiciosa y profunda de la Contabilidad del Estado; para cuya elaboración, implantación y desarrollo no se han escatimado los medios personales y materiales precisos. Confiemos que en la práctica la nueva Contabilidad pueda cumplir los amplios fines que a la misma asigna la Ley General Presupuestaria y que reitera, amplificándolos, el Real Decreto 324/1986, de 10 de febrero.

Otro hecho del que por su importancia queremos dejar constancia es la Resolución de la Secretaría de Estado de Hacienda de 29 de septiembre de 1989, por la que se constituye un grupo de trabajo para la redacción de un Reglamento General de Contabilidad Pública, como cuerpo normativo que, de una parte, recoja los principios generales rectores de la Contabilidad pública y, de otra, fundamente y desarrolle las competencias y funciones asignadas a los diversos Órganos en materia de contabilidad.

La organización y el personal

La organización.—Con la doble finalidad de adaptar, por una parte, las estructuras de la Intervención General de la Administración del Estado a las necesidades que se derivaban de las funciones que le atribuye la Ley General Presupuestaria y, por otra, de integrar en un texto único las normas, anteriormente dispersas, sobre organización y competencias de las Intervenciones Delegadas en la Administración Civil del Estado —Central, Institucional y Territorial—, así como las referentes a las que especialmente regulan los servicios de intervención y contabilidad en la Administración Militar, se promulgó el Real Decreto 215/1977, de 8 de febrero, por el que se reorganizaba dicha Institución.

La organización establecida por el Real Decreto de referencia ha experimentado varias modificaciones en los últimos años, con el fin de adaptarla, por una parte, a las necesidades de los servicios y funciones y, por otra, a las habidas en la estructura del Ministerio de Economía y Hacienda. La aprobada por el Real Decreto 222/1987, de 20 de febrero, sigue la pauta marcada en 1977, y de un modo más concreto, entre otros extremos, establece los siguientes:

1. La Intervención General de la Administración del Estado desempeñará las funciones que tiene atribuidas a través de su estructura—

NO MORENO, «El Sistema Contable y Presupuestario», en *Rev. Presupuesto y Gasto Público*, núm. 28/1, 2ª época.

central como Dirección General del Ministerio de Economía y Hacienda y de los siguientes Órganos y Dependencias:

- Intervención General de la Defensa y Subdirección General de Contabilidad de este Ministerio
- Intervención General de la Seguridad Social.
- Intervenciones Delegadas en los Departamentos ministeriales y en sus Centros directivos.
- Intervenciones Delegadas en los Organismos autónomos y otros Entes públicos.
- Intervención Delegada en la Dirección General del Tesoro y Política Financiera.
- Intervenciones Regionales e Intervenciones de las Delegaciones y Administraciones de Hacienda.
- Vocales-Interventores y otras representaciones en los Consejos, Juntas, Comisiones y Órganos colegiados en general, en los que preceptivamente así esté dispuesto.
- Otros Servicios del Centro Interventor en la Administración del Estado y sus Organismos.

2. La Intervención General de la Administración del Estado estará integrada a nivel central por las siguientes unidades, con nivel orgánico de Subdirección General:

- Subdirección General de Estudios y Coordinación.
- Subdirección General de Intervención y Fiscalización.
- Subdirección General de Dirección y Planificación de la Contabilidad.
- Subdirección General de Gestión Contable.
- Subdirección General de Control Financiero de Empresas y Entes Públicos.
- Subdirección General de Control Financiero de las Administraciones Públicas.
- Subdirección General de Sistemas de Gestión y Control.
- Secretaría General.
- Unidad de Enlace con la Intervención General de la Seguridad Social.
- Unidad de Enlace con la Intervención General de la Defensa.

3. Las Intervenciones Delegadas de los Departamentos ministeriales, con nivel orgánico de Subdirección General e integradas orgánicamente en las Subsecretarías de los respectivos Ministerios, dependerán funcionalmente de la Intervención General de la Administración del Estado.

En relación con la Intervención General de la Seguridad Social, ésta ha sido organizada y estructurada a través de varios Reales Decretos y sus notas más sobresalientes son las siguientes:

1. Está estructurada orgánicamente del modo siguiente:

- Intervención General de la Seguridad Social. Integrada a su vez por cuatro unidades con nivel orgánico de Subdirección General.
- Intervenciones de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes.

2. La Intervención General de la Seguridad Social, con rango de Dirección General, está adscrita orgánicamente a la Secretaría General de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, sin perjuicio de su dependencia funcional de la Intervención General de la Administración del Estado.

3. El Interventor general de la Seguridad Social es nombrado por Real Decreto a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo y Seguridad Social y a iniciativa del Interventor general de la Administración del Estado.

Y en lo referente a la Intervención General de la Defensa su estructura orgánica básica ha sido establecida por Real Decreto 351/1989, de 7 de abril, y de la misma cabe destacar:

1. La Intervención General de la Defensa tiene el nivel orgánico de Dirección General y está estructurada de la forma siguiente:

- Servicios Centrales.
- Intervenciones Delegadas en Centros directivos y Organismos autónomos de Defensa.
- Servicios periféricos.

2. La Intervención General de la Defensa depende orgánicamente de la Secretaría de Estado de la Defensa y bajo la dependencia funcional de la Intervención General de la Administración del Estado ejerce las funciones previstas en la Ley General Presupuestaria.

Ejerce, asimismo, las funciones de Notaría militar y el asesoramiento en materia económico-fiscal y financiera en la forma y condiciones establecidas en las Leyes.

Resalta la contradicción que representa el hecho de que las Intervenciones Generales de la Seguridad Social y de la Defensa, que dependen funcionalmente de la Intervención General de la Administración del Estado, tengan la misma categoría orgánica que ésta. Este hecho, al lado de otros que podrían aducirse, pone de manifiesto la necesidad de elevar el rango orgánico de la Intervención General de la Administración del Estado dentro de la actual organización de su Administración.

El personal.—Las reformas habidas en el área del personal al servicio de las funciones atribuidas a la Intervención General de la Administración del Estado pueden calificarse de trascendentales.

En el ámbito de la Administración Civil del Estado, los Cuerpos que principalmente tenían asignadas dichas funciones —Cuerpo de Intervención y Contabilidad de la Administración Civil del Estado y Cuerpo de Contadores del Estado— han sido integrados en otros de nueva creación y de ámbito más amplio:

- El de Contadores del Estado, en el Cuerpo de Gestión de la Hacienda Pública, del que constituyó su núcleo inicial, creado por Real Decreto-ley 14/1976, de 10 de agosto. Y que se estructura en las especialidades siguientes:

- Gestión y liquidación.
- *Contabilidad*.
- Inspección auxiliar.
- Gestión aduanera.

- La disposición adicional novena de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, crea el Cuerpo Superior de Inspectores de Finanzas del Estado, por integración de los antiguos Cuerpos de Inspección de Seguros y Ahorro, Inspección de Aduanas e Impuestos Especiales, *Intervención y Contabilidad de la Administración Civil del Estado* e Inspección Financiera y Tributaria.

Posteriormente, el Real Decreto-ley 2/1989, de 31 de marzo, estructura este Cuerpo, creando las especialidades siguientes:

- Inspección Financiera y Tributaria y Gestión y Política Tributaria.
- Inspección y Gestión de Aduanas e Impuestos Especiales.
- *Intervención, Control Presupuestario y Financiero del Sector Público y Contabilidad Pública*.
- Inspección de Entidades de Seguros y de Fondos y Planes de Pensiones.

Por otra parte, con la Ley de la Función Pública se abandona el principio, importado del Derecho administrativo francés, en virtud del cual se organiza la Administración en base a la trilogía: una Función, un Centro, un Cuerpo. Principio que en el ámbito de la Hacienda Pública se incorporó de forma inequívoca a la Ley de Bases de la República de 3 de diciembre de 1932. Y ha sido sustituido por el siguiente: los Cuerpos o Escalas de Funcionarios no podrán tener facultades, funciones o atribuciones propias de los Órganos administrativos (art. 26).

Únicamente podrán adscribirse con carácter exclusivo puestos de trabajo a funcionarios de un determinado Cuerpo o Escala cuando tal adscripción se derive necesariamente de la naturaleza de la función a desempeñar y en tal sentido lo determine el Gobierno a propuesta del Ministro de la Presidencia (hoy, de Administraciones Públicas) (art. 15).

En la Administración de la Seguridad Social, según lo establecido por el Real Decreto 3307/1977, el personal técnico al servicio de su Intervención pertenecerá a los siguientes Cuerpos:

- Cuerpo de Intervención y Contabilidad de la Administración Civil del Estado (en la actualidad, Cuerpo Superior de Inspectores de Finanzas del Estado, especialidad de Intervención, Control Presupuestario y Financiero del Sector Público y Contabilidad Pública).
- Cuerpo de Intervención y Contabilidad de la Seguridad Social, que creó el citado Real Decreto.

En la Administración militar, la Ley 9/1985, de 10 de abril, creó el Cuerpo Militar de Intervención de la Defensa, en el que se unificaron los Cuerpos de Intervención Militar, de Intervención de la Armada y de Intervención del Aire.

Cuerpo al que, entre otras funciones, la Ley le atribuye la interventora y los controles financiero y de eficacia, por delegación del Interventor General de la Administración del Estado. O sea que en el ámbito de la Administración militar se continúa atribuyendo funciones a Cuerpos especializados en las diversas ramas o materias.

Se encuentran, asimismo, destinados en los servicios de Intervención de la Administración civil, de la Seguridad Social y Militar, prestando los servicios propios de su preparación técnica y nivel profesional, funcionarios de los Cuerpos Generales de la Administración Civil y de la Seguridad Social, así como funcionarios civiles de la Administración Militar.

Los Cuerpos de Intendencia Militar tienen atribuidas las funciones relacionadas con la Contabilidad de la Administración Militar, y al Cuerpo Superior de Inspectores de Finanzas del Estado, especialidad de Inspección Financiera y Tributaria y Gestión Política Tributaria, el Real Decreto 1124/1978 atribuye determinadas funciones de control financiero.

Finalmente, es de justicia mencionar a los funcionarios de los distintos Cuerpos Superiores de las Administraciones Civil, Militar y de la Seguridad Social, que, en razón a sus conocimientos técnicos, colaboran con la Intervención en la fase de la función interventora referente a la comprobación de las inversiones y subvenciones.

Evolución de las Entidades estatales autónomas

El número de las Entidades estatales autónomas, así como la organización, clasificación y regulación económico-financiera de las mismas establecida por la Ley General Presupuestaria, ha experimentado importantes y trascendentales modificaciones a partir de 1977.

En relación con las comprendidas dentro del marco establecido por dicha Ley, y limitándonos a las que revisten la forma de personificación jurídica pública —Organismos autónomos, Entidades de Derecho público catalogadas como Sociedades estatales—, procede destacar:

a) La política de supresión y refundición de Organismos autónomos, que tuvo su máxima expresión en la Ley de Presupuestos para 1985, ha quebrado en los últimos años, en los que se asiste al fenómeno de la transformación en Organismos autónomos de determinados servicios públicos que venían realizándose en régimen de Administración centralizada. Han sido creados los Organismos siguientes:

- De carácter administrativo:

- Instituto Nacional de Estadística (Ley 12/1989).
- Escuela de la Hacienda Pública (Ley Presupuestos 1989).
- Centro de Arte Reina Sofía (Ley Presupuestos 1990).
- Centro de Investigaciones Sociológicas (Ley Presupuestos 1990).
- Escuela Nacional de Sanidad (Ley Presupuestos 1990).
- Biblioteca Nacional (Ley Presupuestos 1991).
- Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social (Ley Presupuestos 1991).

- De carácter empresarial.

- Escuela de Organización Industrial (Ley Presupuestos 1989. Por transformación, era Organismo de carácter administrativo).
- Centro Nacional de Información Geográfica (Ley Presupuestos 1989).
- Correos y Telégrafos (Ley Presupuestos 1991).
- Centro Español de Metrología (Ley Presupuestos 1991).

b) Se han incrementado las Entidades de Derecho público, a las que se otorga el régimen de Sociedades estatales del artículo 6.1.b) de la Ley General Presupuestaria. Al promulgarse esta Ley únicamente se incluyeron en dicha categoría a RENFE, FEVE y puertos dotados de autonomía. Con posterioridad se han incorporado los siguientes:

- Por transformación de Organismos autónomos:

- Centro para el Desarrollo Tecnológico e Industrial (Real Decreto-ley 8/1983).
- Instituto para la Diversificación y el Ahorro de la Energía (Ley Presupuestos 1986).
- Instituto de Crédito Oficial (Ley Presupuestos 1988).
- Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (Ley Presupuestos 1988).
- Instituto Nacional de Industria (Ley Presupuestos 1989).

- Paradores de Turismo (Ley Presupuestos 1990).
- Escuela Oficial de Turismo (Ley Presupuestos 1991).
- Escuela Nacional de Aeronáutica (Real Decreto 1649/1990, de 20 de diciembre).

- Por creación:

- Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento del Suelo (Real Decreto-ley 12/1980).
- Instituto Nacional de Hidrocarburos (Ley 45/1981).
- Red Técnica Española de Televisión (Ley Presupuestos 1989).
- Empresa Nacional de Transportes de Viajeros por Carretera (Ley 16/1987, de 30 de junio, y Real Decreto 1420/1988, de 4 de noviembre).

Por otra parte, el marco establecido por la Ley General Presupuestaria ha sido ampliamente desbordado. Con posterioridad a su promulgación se han creado o configurado Entidades estatales autónomas, dotadas de estatuto jurídico especial, no enmarcadas dentro de las clases o categorías previstas en dicha Ley. Entre las que pueden citarse las siguientes:

- Ente Público Radiotelevisión Española.
- Consejo de Administración del Patrimonio Nacional.
- Consejo de Seguridad Nuclear.
- Banco de España.
- Instituto Español de Comercio Exterior.
- Comisión Nacional del Mercado de Valores.
- Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios.
- Fondo de Garantía de las Cajas de Ahorro.
- Fondo de Garantía de las Cooperativas de Crédito.
- Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras.
- Universidades de competencia de la Administración del Estado.
- Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea
- Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

El fenómeno que de forma esquemática se acaba de exponer revela, entre otros, los hechos siguientes:

a) Los Organismos autónomos de nueva creación no responden en la mayoría de los casos a la asunción por el Estado de nuevos servicios o actividades, sino que son consecuencia de la descentralización de servicios preexistentes, atribuyéndolos a Entidades dotadas de personalidad jurídica propia y autonomía financiera.

Hecho éste que se produce cuando con objeto de agilizar el funcionamiento de la Administración General se han modificado las nor-

mas reguladoras del Presupuesto, del Control de legalidad (fiscalización limitada previa) y de la Tesorería (extensión de los pagos a justificar y creación de los anticipos de Caja fija).

b) Un porcentaje cada día mayor de la actividad del Sector público se realiza por Entes paraestatales, que discurren al margen de la Administración General y del Presupuesto del Estado, considerado éste en sentido estricto —apartado a) del artículo 1 de la Ley 4/1990, de Presupuestos Generales del Estado para 1991.

c) Se está incrementando el número de Entidades a las que se otorga un amplio grado de autonomía económico-financiera: Entidades de Derecho público catalogadas como Sociedades estatales y Entes dotados de estatuto jurídico especial.

Por otra parte, al no existir una regulación general del régimen económico-financiero de los referidos Entes y Sociedades estatales, resulta que cada uno tiene el suyo singular; con la consiguiente fragmentación de la Administración del Estado.

d) Cambios de criterio del Ministerio de Economía y Hacienda. Como queda reflejado a través de esta obra, los Ministros de Hacienda fueron, desde la época de Ramón de Santillán y Bravo Murillo hasta fechas recientes, los defensores de los principios de la unidad de la Administración, del Tesoro, del Presupuesto y de la Contabilidad pública. Y en defensa de estos principios promovieron y defendieron, una y otra vez, los proyectos de ley conducentes, desde la perspectiva financiera, por una parte, a integrar en el Tesoro y en el Presupuesto exenciones y gastos que discurrían al margen del mismo, y por otra, disciplinar, cuando por la naturaleza de sus actividades se consideraba debían subsistir, a las Entidades paraestatales.

El cambio de criterio que venía manifestándose con la segregación de la Administración General de determinados servicios comprendidos dentro del ámbito de las competencias del Departamento —Servicio Nacional de Loterías, Gestión catastral, Instituto Nacional de Estadística, etc.—, así como la concesión de un grado mayor de autonomía a determinadas Entidades como la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre y el Instituto de Crédito Oficial, ha quedado plenamente confirmado con la creación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

La creación de esta Agencia representa la reforma más trascendental de las realizadas hasta la fecha; ya que, por una parte, desgaja de la Administración General del Estado una de sus ramas nucleares, y, por otra, fracciona a la Administración financiera, separando la Administración tributaria, a la que se dota de un Estatuto especial, de las

del Patrimonio, el Tesoro, la Deuda pública, el Presupuesto, el Gasto público, así como de la Contabilidad General.

Afortunadamente, las modificaciones introducidas en el Estatuto de la Agencia por la Ley 18/1991, de 6 de junio, de Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, reforman el régimen de Tesorería inicialmente previsto. La norma «La Agencia entregará al Tesoro público la recaudación obtenida minorada en los gastos de gestión a que se refiere el apartado 5.b) del presente artículo y que sean necesarios para la consecución de los objetivos que se le asignan» ha sido sustituida por la siguiente: «Los órganos de la Agencia y las Entidades de crédito que actúen de cualquier modo como colaboradoras en la recaudación ingresarán los fondos obtenidos en la cuenta corriente del Tesoro público en el Banco de España. Con cargo a dicha cuenta los órganos competentes de la Agencia, en los términos que disponga el Ministro de Economía y Hacienda, podrán reconocer la obligación formulando la propuesta de pago de las devoluciones de ingresos indebidos y de las devoluciones derivadas de las normas específicas de los distintos tributos y demás recursos gestionados por la Agencia. El Banco de España prestará sus servicios a la Agencia en los términos del artículo 118 del Texto refundido de la Ley General Presupuestaria.» Con la nueva normativa se va a evitar el que un porcentaje de los recursos de carácter tributario no ingresasen en el Tesoro y, por consiguiente, no se aplicasen al Presupuesto del Estado, considerado en sentido estricto, con quebranto del principio de presupuesto bruto, vigente en nuestro ordenamiento desde la promulgación de la Ley de Administración y Contabilidad de 1911, y que los referidos porcentajes de ingresos dejasen de figurar en la Cuenta de la Administración General del Estado.

De lo expuesto se deduce que si se quiere evitar la progresiva fragmentación de la Administración del Estado, o mejor dicho, del Sector público estatal, es necesario abordar en su conjunto y con criterios de unidad el modelo de Sector público estatal al que se quiere llegar, separando la actividad pública administrativa de la de carácter empresarial, estableciendo las distintas clases o categorías de Entes dotados de personalidad jurídica propia y autonomía financiera y su regulación económico-financiera.

La reforma no debe plantearse como un dilema entre los principios de eficacia y de eficiencia frente al principio de legalidad. El reto, a nuestro juicio, es otro: establecer la organización, normas jurídicas, modelos, sistemas y procedimientos de gestión que hagan compatible una Administración eficaz y eficiente sustentada sobre el

principio de legalidad, reiteradamente proclamado por nuestra Carta Magna ²⁴.

El ámbito de los Presupuestos Generales del Estado

1. La Constitución amplía el ámbito y el contenido de los Presupuestos Generales del Estado, al disponer en su artículo 134.2: «Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del Sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.»

Y en la línea de dar cumplimiento al precepto constitucional transcrito, en las Leyes por las que se han aprobado los Presupuestos Generales del Estado de los últimos ejercicios se han venido ampliando el ámbito de los mismos. Concretamente, la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, entre otros extremos, establece los siguientes:

A) En su artículo 1, y bajo la rúbrica «Ámbito de los Presupuestos Generales del Estado», se dispone:

- En los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 1991 se integran:

- a) El Presupuesto del Estado.
- b) Los Presupuestos de los Organismos autónomos del Estado de carácter administrativo.
- c) Los Presupuestos de los Organismos del Estado de carácter comercial, industrial, financiero o análogo.
- d) El Presupuesto de la Seguridad Social.
- e) Los Presupuestos de los siguientes Entes del Sector público estatal cuya normativa específica confiere carácter limitativo a los créditos de su Presupuesto de Gastos:
 - Consejo de Seguridad Nuclear.
 - Consejo de Administración del Patrimonio Nacional.
 - Instituto Español de Comercio Exterior.
- f) El Presupuesto del Ente público Radiotelevisión Española y de las Sociedades estatales para la gestión de los Servicios públicos de Radiodifusión y Televisión.
- g) Los Presupuestos de las Sociedades estatales de carácter mercantil.

²⁴ Sobre este tema, que consideramos crucial e íntimamente relacionado con las funciones de control y contabilidad atribuidas a la Intervención General de la Administración del Estado, volvemos en el Epílogo con el que se cierra esta obra.

b) Los Presupuestos de las restantes Entidades de Derecho público a que se refiere el artículo 6 del Texto refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre.

B) Por el artículo 2 se aprueban los estados de gastos e ingresos de los Entes referidos en las letras a) a e) del artículo 1. En los que, con el debido detalle, figuran, por una parte, los créditos globales que se autorizan para financiar los programas de gasto, las transferencias internas entre los referidos Entes y la amortización de pasivos financieros, y, por otra, las estimaciones de los derechos económicos que se prevén liquidar durante el ejercicio presupuestario.

C) Por el artículo 5 se aprueban las estimaciones de gastos y previsiones de ingresos referidos a las operaciones propias de la actividad de los Organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo y de los Entes públicos con la misma estructura presupuestaria recogidas en las respectivas Cuentas de operaciones comerciales. Estimaciones de gastos y previsiones de ingresos que no se cifran en el articulado de la Ley.

D) Y en el artículo 6, y en relación con los Presupuestos de los Entes referidos en las letras f), g) y h) del artículo 1 de la Ley, se dispone:

«Uno. 1. Se aprueba el presupuesto del Ente público Radiotelevisión Española, en el que se conceden las dotaciones necesarias para atender al desarrollo de sus actividades por un importe de 45.150.000 miles de pesetas, estimándose sus recursos de igual cuantía.

2. Se aprueban los presupuestos de las Sociedades estatales para la gestión de los servicios públicos de radiodifusión y televisión a que se refiere la Ley 4/1980, de 10 de enero, con el siguiente detalle:

- Televisión Española: por un importe total de 152.047.000 pesetas, ascendiendo los recursos a igual cuantía.
- Radio Nacional de España: por un importe de gastos de 31.627.000 pesetas, ascendiendo los recursos a igual cuantía.

Dos. En los presupuestos de las restantes Sociedades estatales de carácter mercantil, con mayoría de capital público, se incluyen las estimaciones de gastos y previsiones de ingresos referidos a los mismos y a sus estados financieros, presentados de forma individualizada o consolidada con los del grupo de empresas a que pertenecen, relacionándose en este último caso las Sociedades objeto de presentación consolidada. Sin perjuicio de lo anterior, se incluyen en cualquier caso de forma separada los de las Sociedades estatales de carácter mercantil que reciben subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

Tres. Se aprueban los presupuestos de las Entidades de Derecho Público creadas al amparo del artículo 6 del Texto refundido de la Ley General Presupuestaria, que a continuación se especifican, en los que se incluyen las estimaciones de gastos y previsiones de ingresos referidos a los mismos y a sus estados financieros, sin perjuicio de los mecanismos de control que, en su caso, pudieran contener las disposiciones que les resulten de aplicación.»

2. La normativa que regula el ámbito de los últimos Presupuestos Generales del Estado aprobados por las Cortes Generales, los correspondientes al ejercicio de 1991, ponen de manifiesto, entre otros, los extremos siguientes:

a) Están sujetos al régimen de presupuesto público, toda vez que cumplen la condición mínima de que tanto los créditos para gastos como las estimaciones de los ingresos figuran cifrados en el articulado de la Ley, los Entes siguientes:

- El Estado.
- Los Organismos autónomos de carácter administrativo.
- La Seguridad Social.
- El Consejo de Seguridad Nuclear.
- El Consejo de Administración del Patrimonio Nacional.
- El Instituto Español de Comercio Exterior.
- El Ente público Radiotelevisión Española.
- Las Sociedades estatales para la gestión de los Servicios públicos de Radiodifusión y Televisión.
- Los Organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo, en cuanto a los gastos e ingresos no recogidos en su Cuenta de operaciones comerciales.

b) Resulta meramente testimonial, sin ninguna relevancia jurídica, la inclusión en los Presupuestos Generales del Estado, con la denominación de presupuestos, de las estimaciones de gastos y previsiones de ingresos, sin cifrarlas en el articulado de la Ley, de los Entes siguientes:

- Los Organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogos, por razón de las operaciones de carácter económico.
- Las Sociedades estatales de carácter mercantil, con la excepción de las destinadas a la gestión de los Servicios públicos de Radiodifusión y Televisión.
- Las Entidades de Derecho público a que se refiere el artículo 6 de la Ley General Presupuestaria, con la excepción de: el Consejo de Administración del Patrimonio Nacional, el Instituto Español de Co-

mercio Exterior, el Consejo de Seguridad Nuclear y el Ente público Radiotelevisión Española.

Los estados y cuentas que en relación con estas Entidades se incorporan a los Presupuestos Generales del Estado tienen, sin duda, un gran valor informativo para las Cortes; pero difícilmente pueden catalogarse como Presupuestos en los términos que éstos son regulados por la Constitución y por la Ley General Presupuestaria.

c) En contra de lo que en principio pudiera suponerse las Entidades de Derecho público catalogadas en la Ley General Presupuestaria como Sociedades estatales —las incluidas en su artículo 6.1.b)— disfrutaban de una autonomía presupuestaria más amplia que los Entes de Derecho público dotados de estatuto jurídico especial sujetos por los mismos al régimen de presupuesto público, con sus presupuestos integrados en los Presupuestos Generales del Estado.

O sea, que a efectos presupuestarios los Entes del Sector público estatal a que se refiere el número 5 del artículo 6 de la Ley General Presupuestaria se dividen en dos grupos:

— Los que siguen funcionando al margen de los Presupuestos Generales del Estado, ya que ni se incluyen entre los que se especifican en el número tres del artículo 6 de la Ley de Presupuestos para 1991: Banco de España, Universidades de competencia de la Administración del Estado, Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios, Fondo de Garantía de las Cajas de Ahorro, Comisión Liquidadora de las Entidades Aseguradoras, etc.

— Los que están sujetos al régimen de presupuesto público con sus presupuestos integrados en los Generales del Estado: los mencionados en el párrafo tercero del apartado b) anterior.

Por otra parte, el régimen presupuestario aplicable a los Entes relacionados en el apartado a) es el siguiente:

- Sujetos al régimen general regulado por la Ley General Presupuestaria:

- El Estado.

- Los Organismos autónomos de carácter administrativo.

- Sujetos a regímenes especiales:

- El Consejo de Administración del Patrimonio Nacional.

- El Consejo de Seguridad Nuclear.

- El Instituto de Comercio Exterior.

- El Ente público Radiotelevisión Española y las Sociedades estatales para la gestión de los Servicios públicos de Radiodifusión y Televisión.

Y el régimen presupuestario de las Entidades incorporadas a los Presupuestos Generales del Estado en cumplimiento de lo preceptuado por el artículo 134.2 de la Constitución resulta incompleto, diverso e inconexo. No están regulados de forma adecuada aspectos tales como los siguientes:

— Grado de sometimiento a los principios presupuestarios incorporados a nuestro ordenamiento por la Ley General Presupuestaria.

— Carácter de los créditos y de sus modificaciones. Se utiliza como derecho supletorio el establecido para el Estado y sus Organismos autónomos, cuando los citados Entes requieren un derecho presupuestario propio, singular y diferenciado para las distintas categorías en las que están clasificados.

3. Tampoco puede considerarse satisfactorio el grado de cumplimiento de lo establecido por la Constitución en relación con la consignación en los Presupuestos Generales del Estado de los beneficios fiscales que afectan a los tributos del mismo.

Las estimaciones de los referidos beneficios que se cifran en el articulado de las Leyes de Presupuestos y ordenados sistemáticamente se detallan en un anexo al estado de ingresos del Estado, no se incorporan a las liquidaciones de los tributos a los que afectan y, por tanto, no se contabilizan en la forma que, anticipándose a la Constitución, establece el artículo 58 de la Ley General Presupuestaria. Por lo que, más que un presupuesto, lo que se formula es un estado de carácter meramente informativo.

En resumen, el cumplimiento de lo preceptuado por nuestra Carta Magna en relación con el ámbito de los Presupuestos Generales del Estado constituye uno de los temas que integran la asignatura pendiente de la necesaria reorganización y actualización de la Administración financiera del Sector público estatal.

EPÍLOGO

REFLEXIONES FRENTE AL FUTURO

Un Parlamento, por excelente que sea el control, no puede atender todos los detalles necesarios y reaccionar como debiera. En un Estado moderno, casi todo estriba en el control interno (M. J. VAN HOORN)¹.

Ultimada la Historia de la Intervención General de la Administración del Estado, no podemos dar por terminada la obra sin antes dejar constancia de una serie de reflexiones, fruto, por una parte, de la experiencia acumulada a través de una dilatada carrera profesional, y, de otra, del devenir a través del tiempo tanto de la Institución como de las funciones a ella atribuidas. Reflexiones que se van a circunscribir a los asuntos siguientes:

- Organización del Sector público estatal.
- Ámbito de los Presupuestos Generales del Estado.
- Control de la actividad financiera.
- Contabilidad del Estado.
- La Intervención General de la Administración del Estado y los Presupuestos Generales del Estado.
- Estatuto de la Intervención General de la Administración del Estado.
- Necesidad de una nueva Ley Básica de la Hacienda Pública.

Encabezamos los temas a considerar con los referentes a la Organización del Sector público estatal y al ámbito de los Presupuestos Ge-

¹ En «El Control de los Gastos Públicos en Derecho Comparado». Conferencia citada en reseña bibliográfica, pág. 28.

nerales del Estado, porque la organización del Sector público estatal y la regulación económico-financiera de las distintas clases de entes que lo integran, así como el ámbito de los Presupuestos Generales del Estado y el régimen presupuestarlo que se establezca, inciden de forma decisiva sobre las funciones de contabilidad y control financiero atribuidas a la Intervención General.

Sobre la organización del Sector público estatal

Concepto y delimitación del Sector público y del Sector público estatal.-1. Como es bien sabido la locución «sector público» ha sido una creación de la Contabilidad Nacional. Esta al agrupar bajo un punto de vista institucional a los diversos agentes que actúan en la Economía Nacional en un primer grado de clasificación distingue: Sector privado, Sector público, Sector exterior.

A efectos de Contabilidad Nacional tienen la consideración de actividades económicas públicas las realizadas por los Entes catalogados como públicos, y el conjunto de éstos constituye el denominado «sector público».

Elisabeht Vessillier lo define del modo siguiente: «El sector público es, pues, aquella parte de la economía nacional, empresarial o no, que está situada bajo la autoridad de los poderes públicos», y amplía esta definición en los siguientes términos: «El sector público produce bienes y servicios necesarios para la satisfacción de las necesidades de las diferentes categorías de agentes económicos. Se distingue de la economía privada por el hecho de estar situado bajo la autoridad de los poderes públicos. El sector público moderno se compone de:

— El sector público no empresarial (SPNE), que comprende los entes públicos Estado, departamentos y municipios en Francia, así como las regiones en Italia y en Gran Bretaña, los Lánders en Alemania, los condados en los Estados Unidos, etc.; y los Organismos de la Seguridad Social cuando están diferenciados, como ocurre en Francia, de los entes públicos.

— El sector público empresarial (SPE), es decir, las empresas públicas.

El criterio de diferenciación es de orden económico: vender en el mercado los bienes y servicios producidos o asignación de éstos, sin contrapartida directa»².

² Obra citada en reseña bibliográfica, págs. 7 y 15.

En el sector no empresarial se incluyen las actividades de carácter político-administrativo que se realizan fundamentalmente por el Estado y por los Entes territoriales y también por Entidades de Derecho público de carácter institucional creadas como agentes instrumentales de las Administraciones del Estado y de los Entes territoriales. Son las actividades que la Contabilidad Nacional engloba en el subsector «Administraciones Públicas» y cuyos rasgos más característicos son financiarse con fondos de Derecho público —impuestos, principalmente— y estar sujetas al Derecho administrativo.

En el sector público empresarial se incluyen las actividades de este carácter que se realizan fundamentalmente por Entidades públicas, con forma de personificación pública o privada, que actúan dentro de la economía de mercado y con sujeción al ordenamiento jurídico privado. La Contabilidad Nacional las engloba juntamente con las Entidades privadas dentro de los subsectores «Empresas» o «Instituciones financieras».

2. La locución «sector público» se incorporó pronto a nuestro ordenamiento, aunque fuese sin precisar su concepto y delimitación. Así al Título III de la Ley 89/1962, de 24 de diciembre, de Bases del Patrimonio del Estado, se le titula «Actividad industrial y comercial del sector público».

Posteriormente en la Ley General Presupuestaria se hace referencia al «sector público» en su artículos 54, al disponer que como documentación anexa al anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado se cursarán al Gobierno: «d) El Presupuesto consolidado del Sector público»; 124, al establecer que entre los fines que debe cumplir la Contabilidad pública se encuentra el de: «e) Facilitar los datos y demás antecedentes para la confección de las cuentas económicas del Sector público y las nacionales de España», y, principalmente, en su artículo 139, en el que se establece que a efectos de Contabilidad Nacional el Sector público se dividirá en los subsectores siguientes:

- a) Administraciones públicas, incluida la Seguridad Social.
- b) Empresas públicas.
- c) Instituciones financieras públicas.

Es preciso resaltar que la división que se establece en el artículo 139 de la Ley General Presupuestaria no tiene trascendencia jurídica. Se limita a agrupar a los distintos agentes que integran el sector público según la naturaleza —administrativa, empresarial o financiera— de la actividad que realizan y con independencia de que estén o no dotados de personalidad jurídica independiente.

Y a los artículos 128.2, 134.2, 136.1 y 136.2 de la Constitución se incorporan los conceptos o locuciones «sector público», «sector pú-

blico estatal», «Estado y sector público» y «Estado y sector público estatal», sin que, como es lógico, ya que no es propio de la norma constitucional, los defina ni delimite.

Asimismo, las expresiones «sector público», «sector público estatal», «sector público de la Comunidad», adjetivadas a veces con la voz «económico», se incorporan con profusión al ordenamiento de nuestras Comunidades Autónomas. Tanto en los Estatutos de Autonomía como en las Leyes básicas de sus respectivas Haciendas.

3. Por otra parte, la Organización Territorial del Estado que establece el Título VIII de la Constitución y ha sido desarrollada por los Estatutos de Autonomía y por la Ley de Bases del Régimen Local, de 2 de abril de 1985, contempla que, además de los Poderes, Órganos, Administraciones y Entidades del Estado —de carácter estatal—, existen otros Poderes, Órganos, Administraciones, Instituciones y Entidades de las Comunidades Autónomas. Y en un tercer grado, con facultades y atribuciones más limitadas —ya que están sujetas a la tutela del Estado y de las respectivas Comunidades Autónomas—, unas Administraciones, Instituciones y Entidades propias de las Provincias y de los Municipios.

Y concretamente en el ámbito de la actividad económico-financiera, resulta que existen:

— Una Hacienda del Estado, una Hacienda de cada una de las Comunidades Autónomas y una Hacienda de cada una de las Corporaciones Locales, independientes unas de otras, aunque coordinadas las Haciendas territoriales con la Hacienda estatal (art. 156 de la Constitución y Título IX de la Ley de Bases del Régimen Local).

— Una Administración del Estado, una Administración propia de cada una de las Comunidades Autónomas y una Administración de cada Corporación Local, dotadas de personalidad jurídica propia.

— Un Patrimonio del Estado, un Patrimonio propio de cada Comunidad Autónoma, un Patrimonio de cada una de las Corporaciones Locales.

— Unos Presupuestos Generales del Estado, unos Presupuestos Generales de cada una de las Comunidades Autónomas y unos Presupuestos Generales de cada una de las Corporaciones Locales.

4. No es este el lugar para traer a colación las tesis de nuestros tratadistas de los Derechos político y administrativo sobre si el Estado, desde el punto de vista del ordenamiento interno, carece de personalidad jurídica y ésta hay que atribuírsela a la Administración, como afirman García de Enterría y Fernández Rodríguez ³, o bien como sos-

³ Obra citada en reseña bibliográfica, pág. 26.

tiene López Guerra: «A la vista de la Constitución y de nuestro Derecho Positivo no hay ningún inconveniente doctrinal ni práctico para admitir la personalidad jurídica del Estado. Ni tampoco existe contradicción si afirmamos que la Administración, órgano de la persona jurídica estatal, es al mismo tiempo ella misma persona jurídica, *ya que la atribución de la personalidad a un órgano no es una noción nueva del Derecho Público*»⁴.

Ahora bien, lo que sí resulta evidente, a nuestro juicio, es que el ámbito de la Hacienda del Estado y el de sus principales instituciones —Presupuesto, Patrimonio, Tesoro,— desborda los límites de su Administración.

Y la desbordan, entre otras razones, porque los Órganos Constitucionales, que son independientes de la Administración General del Estado, no están dotados de autonomía financiera ni de patrimonio propio. Y así resulta:

— Que al definir la Ley General Presupuestaria a la Hacienda Pública, dispone: «La Hacienda Pública, a los efectos de esta Ley, está constituida por el conjunto de derechos y de obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde al Estado o a sus Organismos autónomos» (art. 2). Como puede observarse utiliza la voz «Estado» en lugar de la locución «Administración del Estado», porque dentro de la Hacienda Pública se incluyen tanto a los Órganos Constitucionales como a la Administración General del Estado. Sin embargo, y es un dato que queremos resaltar, ya que lo vamos a utilizar al intentar interpretar en el epígrafe siguiente las locuciones «Estado y sector público» y «Estado y sector público estatal» contenidas en el artículo 136 de la Constitución, la Ley General Presupuestaria diferencia el Estado de sus Organismos autónomos.

— Que tanto la Ley 89/1962, de 24 de diciembre, como su Texto articulado, de 15 de abril de 1964, se refieren en su denominación y reiteradamente en sus bases y articulado al «Patrimonio del Estado», no al «Patrimonio de la Administración del Estado».

— Que el Presupuesto del Estado considerado en sentido estricto —al que se refiere el artículo 50 del Texto refundido de la Ley General Presupuestaria— engloba los presupuestos tanto de los Órganos Constitucionales como los de los Departamentos ministeriales.

— Que las obligaciones que contraen las Administraciones de los Organos Constitucionales se satisfacen por el Tesoro, ya que el prin-

⁴ Cita tomada de la Conferencia de GARRIDO FALLA: «Reflexiones sobre una reconstrucción de los límites formales del Derecho administrativo español». Citada en reseña bibliográfica, pág. 22.

cipio de unidad de Caja engloba a la Administración General del Estado y a las Administraciones de sus Órganos constitucionales.

— Que el régimen de Clases Pasivas se denomina de «Clases Pasivas del Estado» y es de aplicación tanto a los funcionarios administrativos de la Administración del Estado como a los funcionarios propios de los Órganos Constitucionales.

5. Hemos intentado averiguar la intención de nuestros legisladores constituyentes al incorporar a la Constitución las tantas veces repetidas expresiones «sector público», «sector público estatal», «Estado y sector público» y «Estado y sector público estatal», y más concretamente qué quisieron expresar al referirse en el artículo 134.2 al «sector público estatal», y con esta finalidad hemos examinado todos los textos del proceso constitucional desde el Borrador de Constitución aparecido en la prensa diaria del día 25 de noviembre de 1977, hasta el Texto Oficial de la Constitución, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* el 29 de diciembre de 1978⁵. Y hemos comprobado que en las sucesivas redacciones se emplearon las referidas expresiones de modo invariable, sin que exista constancia de las opiniones, razonamientos o criterios que las fundamentaron.

Por tanto, para resolver la problemática planteada se ha de partir de cuanto queda expuesto en los epígrafes anteriores de éste. De donde resulta que a la vista de la organización política establecida por la Constitución puede efectuarse una primera clasificación del «Sector público español», «Sector público de la Nación» o simplemente «sector público», como lo denomina el artículo 128 de nuestra Ley de leyes, en los tres sectores o subsectores siguientes:

- Sector público estatal.
- Sector público de las Comunidades Autónomas.
- Sector público de las Corporaciones locales.

O bien, tomando en consideración la actividad preponderantemente político-administrativa o empresarial de los distintos Entes:

— Sector público político-administrativo	{	— Del Estado
		— De las Comunidades autónomas
		— De las Corporaciones locales
— Sector público empresarial	{	— Del Estado
		— De las Comunidades autónomas
		— De las Corporaciones locales

Y, por tanto, en el contexto del artículo 128 de la Constitución puede deducirse que el concepto «sector público» que en el mismo se con-

⁵ En la revista *Documentación Administrativa*, núm. 180, octubre-diciembre 1978.

tiene, comprende todo el sector público español, tanto el político-administrativo como el de carácter empresarial, y ello con independencia de que se trate de Entes estatales, autonómicos o locales.

Y, en consecuencia, el concepto «sector público estatal» a que se refiere el artículo 134.2 de nuestra Ley de leyes está integrado por los sectores político-administrativo y empresarial del Estado.

Por otra parte, como se ha expuesto en el número anterior, dentro del ámbito de la Hacienda Pública el concepto «Estado» se ha referido tradicionalmente en España a su Administración General y a las Administraciones de los Órganos Constitucionales. O sea, al conjunto de Órganos, Departamentos y Servicios que no están dotados de autonomía financiera y patrimonio propio. Y es por lo que entendemos que el Estado como sujeto de derechos y obligaciones de contenido económico forma parte tanto del «sector público» (art. 128.2 de la Constitución) como del «Sector público estatal» (art. 134.2 de nuestra Ley de leyes).

Y que, por tanto, los conceptos «sector público» y «Estado y sector público», por una parte, y «sector público estatal» y «Estado y sector público estatal», por otra, tienen el mismo significado.

Queremos entender que la inclusión en el artículo 136 de las expresiones «Estado y sector público» y «Estado y sector público estatal» obedecen a que tradicionalmente el Tribunal de Cuentas ha distinguido entre las cuentas del Estado —considerado éste en sentido estricto, sin sus Entidades autónomas— y las cuentas de las demás Entidades públicas, sean estatales, autonómicas o locales.

Por lo que, salvo mejor criterio, puede concretarse:

a) El concepto «sector público» comprende todo el sector público español, tanto el político-administrativo como el de carácter empresarial, y ello con independencia de que se trate de Entes estatales, autonómicos o locales.

b) El concepto «sector público estatal» comprende los sectores político-administrativo y empresarial del Estado, excluidas las Comunidades autónomas, las Corporaciones locales y las Entidades públicas dependientes de ellas.

c) Los conceptos «sector público» y «Estado y sector público», por una parte, y «sector público estatal» y «Estado y sector público estatal», por otra, a que se refieren los artículos 128.2, 134.2 y 136 de la Constitución, tienen el mismo significado.

Organización y regulación de las Entidades estatales autónomas.- 1. De acuerdo con el ordenamiento vigente las distintas clases de En-

tidades existentes en la actualidad pueden clasificarse del modo siguiente:

a) En base a su forma de personificación jurídica:

A. Entidades con forma pública de personificación	{	— Organismos autónomos de carácter administrativo — Organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo — Entidades de Derecho público a los que se les ha otorgado la categoría de sociedades estatales — Entes públicos con estatuto jurídico especial.
B. Entidades con forma privada de personificación	{	— Sociedades mercantiles a las que la Ley General Presupuestaria otorga la categoría de Sociedades estatales

b) Tomando como base el carácter preponderantemente político-administrativo o empresarial de su actividad:

A. Entidades de carácter político-administrativo	{	— Organismos autónomos de carácter administrativo — Entes públicos de carácter político-administrativo con estatuto jurídico especial
B. Entidades de carácter empresarial	{	— Organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo — Entidades de Derecho público a las que se les ha otorgado la categoría de Sociedades estatales — Sociedades mercantiles a las que la Ley General Presupuestaria otorga la categoría de Sociedades estatales — Entes públicos de carácter empresarial con estatuto jurídico especial

Como queda expuesto en el capítulo VIII al referirnos tanto a la organización y regulación de las Entidades estatales autónomas como al grado de integración de las mismas en el régimen de presupuesto público y de incorporación de sus presupuestos a los Presupuestos Generales del Estado, entre las deficiencias que presenta la organización y regulación anual de las mismas destaca la que se refiere a las Entidades de Derecho público de carácter empresarial: Organismos autónomos de carácter comercial, industrial y financiero y Sociedades estatales del artículo 6.1.b) de la Ley General Presupuestaria.

No obstante el alto grado de semejanza que existe entre ambas clases o categorías de Entidades —la misma forma de personificación jurídica; sujeción en la mayoría de los casos de sus actividades frente a terceros al Derecho privado; sus fines y sus actividades son preponderantemente de carácter económico—, el régimen económico-financiero al que la Ley sujeta a unos y a otras es muy distinto. Mientras a los Organismos autónomos se les somete a una regulación rigurosa, incompatible a veces con los fines que han de cumplir y las actividades

que tienen que realizar, las Entidades catalogadas como Sociedades estatales disfrutan de una amplia autonomía. Incluso su asimilación con las Sociedades mercantiles estatales a efectos de su regulación económico-financiera no es plena, ya que gozan simultáneamente de la autonomía de estas Sociedades y de muchas de las prerrogativas de los Organismos autónomos.

Este hecho ha dado lugar, por una parte, a la paulatina transformación de Organismos autónomos de carácter empresarial en Entidades de Derecho público a las que se cataloga como Sociedades estatales, y, por otra, a la necesidad de modificar tanto el régimen presupuestario como el de control de los referidos Organismos.

Además de la deficiencia expuesta, la organización y regulación actual presenta, entre otras, las siguientes:

a) Únicamente están sujetas a una regulación general aplicable a todas las de la misma clase o categoría, las Entidades siguientes:

— Organismos autónomos, tanto los de carácter administrativo como los de carácter empresarial, en cuanto todos ellos están sometidos a la normativa establecida por la Ley de Régimen Jurídico de las Entidades estatales autónomas, en la parte que no ha sido derogada, y por la Ley General Presupuestaria, Texto refundido de 23 de septiembre de 1988.

— Sociedades mercantiles a las que la Ley General Presupuestaria otorga la condición de Sociedades estatales, en cuanto están sometidas a la Ley de Régimen Jurídico de las Sociedades Anónimas.

Regulación que, por otra parte, admite, como es lógico, las excepciones o peculiaridades que puedan establecerse por la Ley de creación del Organismo autónomo o por los Estatutos de la Sociedad mercantil.

No existe una regulación general para las Entidades de Derecho público catalogadas como Sociedades estatales. La Ley de su creación puede siempre configurar, y de hecho así es en realidad, para cada una de ellas una disciplina peculiar. En teoría pueden existir tantos estatutos como número de entidades.

Y lo mismo ocurre, en este caso con mayor fundamentación, en relación con los Entes públicos dotados de estatuto jurídico especial.

b) En contra de lo que en principio puede suponerse muchos de los Entes dotados de un estatuto especial —art. 6.5 del Texto refundido de la Ley General Presupuestaria— disfrutan de menos autonomía económico-financiera que las Entidades de Derecho público catalogadas como Sociedades estatales.

c) A los Organismos autónomos de carácter administrativo se les somete, en líneas generales, al mismo régimen económico-financiero que a la Administración General del Estado. Hecho que, al menos en teoría, cuestiona la necesidad de su existencia.

d) No se ha seguido un criterio uniforme a la hora de encuadrar a las Entidades en las distintas clases o categorías. Así, por ejemplo, se ha otorgado la categoría de Sociedades estatales a la Escuela Oficial de Turismo y a la Escuela Nacional de Aeronáutica; Entidades ambas que difícilmente pueden catalogarse como Empresas públicas.

2. Cuanto se acaba de exponer pone de manifiesto la necesidad de proceder a una nueva organización y regulación de las denominadas Entidades estatales autónomas.

Entre las distintas clasificaciones que pueden hacerse destaca la que se basa simultáneamente en la forma de personificación y en el régimen aplicable a su actividad. Y en base a dichos caracteres resulta:

a) Entidades con forma pública de personificación y sujetas en su actuación al Derecho administrativo.

b) Entidades con forma pública de personificación y acogidas a un régimen de actuación de Derecho privado.

c) Entidades con forma privada de personificación y que actúan en régimen de Derecho privado,

Clasificación ésta de la que, partiendo de la situación actual y previas las oportunas simplificaciones, podría llegarse, a nuestro juicio, a la siguiente:

A. Entidades de carácter administrativo	{	a) Organismos autónomos
		b) Entes con estatuto jurídico especial.
B. Entidades de carácter empresarial	{	a) Entidades de Derecho público
		b) Sociedades estatales

Las principales innovaciones que se introducirían en relación con la situación actual serían las siguientes:

a) Se suprimiría la clase o categoría de Organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogos.

Los actualmente existentes se transformarían en Entidades de Derecho público de carácter empresarial o pasarían a la categoría de Entidades de Derecho público de carácter administrativo: Organismos autónomos.

b) Se reservaría la denominación de Sociedad estatal para las Sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación directa o indirecta de la Administración del Estado o de sus Entidades institucionales de Derecho público. Terminando con la incongruencia

que presenta el catalogar como Sociedades a Entidades de Derecho público.

c) A los Entes dotados de estatuto jurídico especial se les incluye dentro del grupo de las Entidades de carácter político-administrativo. Y ello porque los actualmente existentes o son de ese carácter o tienen atribuidas simultáneamente funciones de carácter político-administrativo y empresarial. Además, el hecho de que vayan a disfrutar de un estatuto especial permitirá el que, dentro de las líneas fundamentales que establezca la Ley Básica de la Hacienda Pública, se les pueda dotar del régimen económico-financiero que en cada caso demanden las funciones y actividades que hayan de realizar.

Se adoptaría la denominación de «Entidad» como nombre genérico predicable de todas ellas y las otras denominaciones —Organismo autónomo, Entidad de Derecho público, Ente público y Sociedad estatal— pasarían a ser las especies en que se divide.

Por otra parte, se adjetivarían como Entidades institucionales, denominándose, por tanto, «Entidades estatales institucionales» o bien «Entidades institucionales del Estado». Y ello, entre otras, por las razones siguientes:

— Porque la autonomía de que disfrutan es relativa, ya que, como se afirma en el preámbulo de la Ley de Régimen Jurídico de estas Entidades, de 26 de diciembre de 1958: «Sin embargo, aún en los casos en que dichas entidades gozan de personalidad distinta de la del Estado, no se trata de personas independientes del mismo.» Se trata, por tanto, de Entidades instrumentales dotadas de personalidad jurídica propia y de autonomía funcional y financiera que, en cada caso, demandan las funciones que se les asignan.

— Porque conviene reservar la voz «autonomía» para designar a las Comunidades territoriales a las que el título VIII de la Constitución denomina expresamente «Comunidades Autónomas».

-- Porque incluso en la definición de la mayoría de los Entes públicos dotados de estatuto jurídico especial se establece que son Entidades de Derecho público: Radiotelevisión Española, Banco de España, Instituto Español de Comercio Exterior, etc.

Consecuentes con lo que se acaba de exponer, la locución «Organismo autónomo» debiera sustituirse por «Organismo institucional». No obstante, se ha considerado conveniente respetar, al menos en principio, la denominación actual, si bien reservándola en exclusiva para designar a las Entidades estatales de Derecho público de carácter administrativo. Y ello por estimar que a la vista del ordenamiento vigente contribuirá a delimitar con claridad, entre otros, los aspectos siguientes: El concepto de Hacienda Pública estatal y de algunas de sus

instituciones, como, por ejemplo, el Tesoro; el control financiero interno en sus distintas modalidades; el ámbito de la legislación referente a la Función Pública.

Se catalogarían como Entidades de carácter empresarial aquellas cuya actividad principal esté orientada a la producción de bienes y servicios destinados a ser vendidos en el mercado y ajustadas al ordenamiento jurídico privado.

Excepcionalmente, podrían catalogarse como tales las denominadas por la doctrina «empresas públicas internas», que son aquellas en las que los bienes y servicios que producen están destinados, principalmente, a la propia Administración y que se califican como «empresas» en consideración a su estructura interna; esto es, a la combinación de los factores productivos en el marco de una organización.

En otro orden de ideas, coincidimos con el Ministerio de Administraciones Públicas cuando considera: «Respecto de la opinión por una u otra forma de personificación, entendemos que cuando el Ente en cuestión deba desarrollar también funciones que supongan el ejercicio de potestades públicas respecto del servicio encomendado, debe dotarse a la organización de personalidad jurídico pública para salvar los criterios de Derecho administrativo de aplicación por el Ente en sus relaciones con los particulares, cuando ejerza tales funciones de autoridad ⁶. O sea que la forma de personificación jurídica privada —Sociedades mercantiles— quedaría reservada para las Entidades de carácter empresarial que no tengan atribuidas funciones que supongan el ejercicio de potestades públicas.

En relación con la única categoría de Organismos autónomos que subsistiría consideramos:

— Que debiera dotárseles de mayor grado de autonomía. Podría seguirse al efecto, como señala el Ministerio de Administraciones Públicas ⁷, la línea indicada por la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica.

— Que habría que proceder a una reclasificación en el sentido siguiente:

- Suprimir los Organismos cuya autonomía no esté plenamente justificada. Incorporando los servicios y actividades que tuviesen atribuidos a la Administración General del Estado.
- Incorporar a esta categoría a los Organismos autónomos catalogados como de carácter comercial, industrial, financiero o análogos y

⁶ En *Reflexiones para la modernización de la Administración*, 2.º ed., junio 1989. Ejemplar mecanografiado, pág. 26.

⁷ En documento citado en la llamada anterior, pág. 25.

a las Entidades de Derecho público clasificadas actualmente como Sociedades estatales y que no reúnan las condiciones precisas para otorgarles la consideración de Entidades de carácter empresarial.

Aunque no ignoramos que no es posible poner límites a la potestad y a la voluntad del legislador, queremos dejar constancia de nuestro criterio de que la categoría de «Ente público» debiera concederse sólo en casos excepcionales —Banco de España, Consejo de Seguridad Nuclear, Patrimonio Nacional, Radiotelevisión Española, Universidades del Estado...—. Por otra parte, opinamos que convendría considerar la posibilidad de otorgar esta categoría a las Entidades de Derecho público a las que la doctrina denomina «Entes de gestión»: Instituto Nacional de Industria, Instituto Nacional de Hidrocarburos, Instituto de Crédito Oficial.

3. La normativa reguladora de la Seguridad Social, así como de las Entidades y Servicios Comunes a través de los cuales se gestiona y administra, pone de manifiesto que no es posible incluir a las referidas Entidades y Servicios dentro del ámbito de la Administración Institucional del Estado. Ya que presenta, entre otras, las peculiaridades siguientes:

— Las cuotas, bienes, derechos, acciones y recursos de cualquier género de la Seguridad Social constituyen un patrimonio único afecto a sus fines, distinto del Patrimonio del Estado (art. 5 del Texto refundido de la Ley General Presupuestaria).

— La Seguridad Social funciona bajo el principio de solidaridad financiera y unidad de caja (art. 1 del Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de diciembre, sobre Gestión Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo).

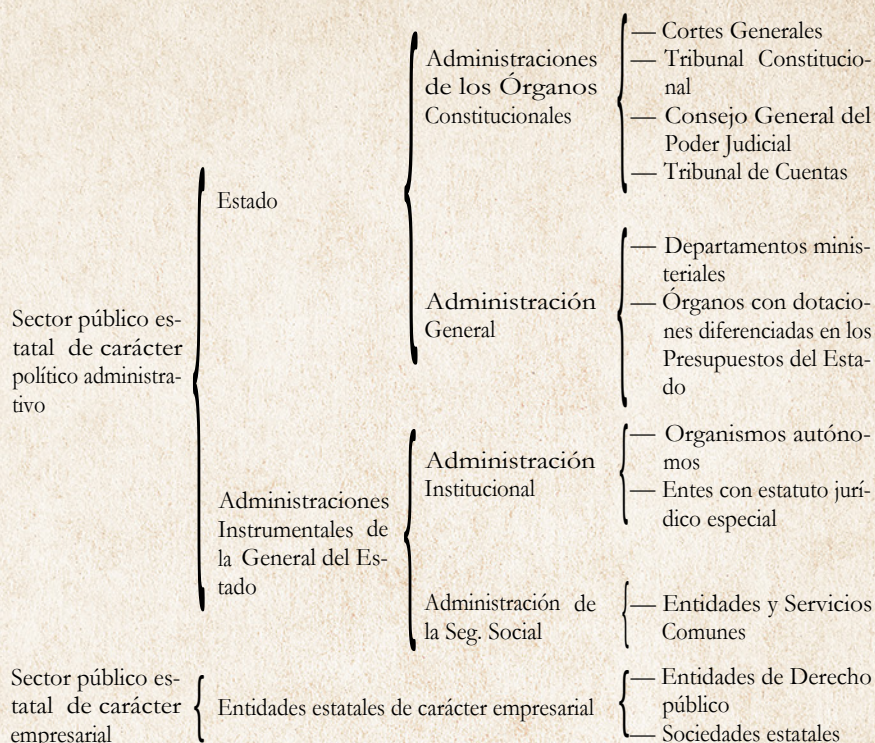
Por tanto, las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social no reúnen todos los atributos que caracterizan a las Entidades estatales institucionales: personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía financiera.

Por lo expuesto, se considera que la Administración de Estado está integrada por tres Administraciones:

- Una principal: Administración General.
- Dos instrumentales y subordinadas a la primera:
 - Administración institucional.
 - Administración de la Seguridad Social.

Organización del Sector público estatal.-1. Dada la organización del Estado establecida por la Constitución y la que en relación con sus Entidades institucionales se propone en el epígrafe anterior, el «Sector público estatal» del artículo 134.2, o bien el «Estado y Sector público

estatal» a que se refiere el artículo 136.2 de nuestra Ley de leyes, presentaría la siguiente organización:



Se considera conveniente seguir utilizando el concepto «Estado» y englobar dentro del mismo a las Administraciones de los Organismos constitucionales y a la General del Estado, ya que se da la circunstancia de que en un presupuesto único, con la denominación de «Presupuesto del Estado» y como Secciones diferenciadas del mismo, se comprenden los presupuestos de las referidas Administraciones: «Presupuesto del Estado» que se integra en los Presupuestos Generales.

En la Ley Básica de la Hacienda Pública se establecerían las normas fundamentales del régimen económico-financiero de las distintas Administraciones del Estado y de cada una de las clases o categorías de sus Entidades institucionales.

2. Un problema de capital importancia es el referente al modelo de organización que se pretende seguir:

— Una Administración General comprensiva de la mayoría de los servicios y actividades estatales de carácter administrativo, reguladas por el Derecho público, y en la que las Entidades dotadas de personalidad jurídica propia y autonomía financiera sean la excepción.

— Una Administración General de dimensiones reducidas, complementada por Entidades institucionales de carácter instrumental, dotadas de personalidad jurídica propia y autonomía financiera, encargadas de la prestación de los servicios colectivos.

El Derecho comparado nos ofrece los modelos más diversos.

Personalmente, nos inclinamos por el primer modelo: una Administración General comprensiva de la mayoría de los servicios y actividades estatales de carácter administrativo. Consideramos que se puede reformar la Administración en la línea propuesta por el Ministerio de Administraciones Públicas con el fin de conseguir una Administración más eficaz y eficiente⁸, sin necesidad de fragmentarla transformándola en un conjunto de compartimentos estancos, financieramente autónomos.

La autonomía de gestión de las unidades encargadas de la realización de los servicios colectivos no requiere que necesariamente se les dote de personalidad jurídica independiente y de autonomía financiera.

Este es el criterio de Barea Tejeiro, quien recientemente ha dicho: «Por el contrario, los Organismos y unidades productoras de servicios colectivos deberían tener total autonomía de gestión, *tengan o no personalidad jurídica independiente del Estado*, descentralizándose en los mismos la gestión de los programas, subprogramas, proyectos o tareas que tengan por finalidad producir dichos servicios»⁹. Y el que queda reflejado en el reiteradamente citado documento del Ministerio de Administraciones Públicas.

Ahora bien, si se opta por el segundo modelo, sería necesario, a nuestro juicio, constituir una Comisión, al más alto nivel, encargada de estudiar en su conjunto la compleja problemática de la reforma y programar su implantación paulatina.

Por el contrario, existe unanimidad en que las actividades estatales de carácter económico regidas por el Derecho privado, deban realizarse a través de Entidades institucionales dotadas de personalidad jurídica propia, independiente de la del Estado, y autonomía financiera.

No abordamos, por considerar que se trata de un asunto tangencial) al fin que se persigue con estas reflexiones, el modelo organizativo de las Entidades de carácter empresarial dentro de la Administración del Estado: Ministerio de Participaciones Estatales, *holdings* multisectoriales, etc.

⁸ En documento citado en llamada 6.

⁹ En *La larga marcha hacia la eficiencia en la Administración Pública*, citada en reseña bibliográfica, pág. 25. El subrayado es nuestro.

La situación actual.—Lo insatisfactorio de la situación que presentan los Presupuestos Generales del Estado en relación con el principio de universalidad que demanda el artículo 134.2 de la Constitución, expuesta en el último epígrafe del capítulo VIII, lo pone, asimismo, de manifiesto el Consejo de Estado en el dictamen preceptivo que emitió con fecha 14 de julio de 1988 en relación con el Proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley General Presupuestaria. En dicho dictamen, y en relación con el ámbito de los Presupuestos Generales del Estado, se dice lo siguiente:

«Se observa, por último, que el proyecto de texto refundido no tiene una normativa satisfactoria por lo que respecta a la consecución del principio de universalidad presupuestaria que exige el artículo 134.2 de la Constitución, a cuyo tenor, los Presupuestos Generales del Estado incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal. En esta materia la normativa propuesta —como expresamente se reconoce en los diversos informes que integran el expediente— aparece como inconcreta e incluso contradictoria. La inconcreción resulta, en primer lugar, de lo establecido en la Disposición transitoria segunda del proyecto, que pretende la aplicación gradual, en la forma que determinen las Leyes que aprueben los Presupuestos Generales del Estado en cada ejercicio, de lo dispuesto en los apartados *c)* y *d)* del artículo 50 de la Ley, esto es, de lo referente a los presupuestos de las Sociedades estatales y a los presupuestos del resto de Entes del Sector público estatal. Esta pretensión es inaceptable, por cuanto, además de subordinar expresamente las disposiciones de la Ley vertebradora del régimen financiero del sector público a la voluntad concreta de cada una de las Leyes de presupuestos, retrasa en forma injustificada la plena efectividad del principio de universalidad presupuestaria cuando ya han transcurrido diez años desde que se promulgó la Constitución. Así lo ha observado, acertadamente, la Inspección General del Ministerio en las observaciones que se contienen en la Memoria-anteproyecto. Entiende el Consejo que es obligado suprimir esta Disposición transitoria, toda vez que el artículo 6 del proyecto —que recoge la redacción dada al mismo por el artículo 124 de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre— ha incorporado estas Sociedades y Entes al régimen de la Ley General Presupuestaria. Por otra parte, resulta que los artículos 48 y 50 del proyecto intentan acomodar la Ley General Presupuestaria a las exigencias del referido principio de universalidad, modificando así el régimen que resulta de la situación actual de estas Entidades. Entiende el Consejo que tal adaptación es obligada, y resulta ajustada a la delegación legislativa que se cumplimenta, que expresamente se refiere a la acomodación de la Ley General Presupuestaria a

la Constitución. Presenta, sin embargo, dificultades graves, que el proyecto sometido a consulta no ha resuelto en forma satisfactoria. Como han puesto de manifiesto diversos órganos que han informado en el expediente, el artículo 50 declara que integran los Presupuestos Generales del Estado los presupuestos de las Sociedades estatales y los presupuestos del resto de Entes del Sector público estatal a que se refiere la propia Ley. Este precepto se contradice con lo establecido en el artículo 48 del proyecto, que integra en los Presupuestos Generales del Estado "las estimaciones de gastos e ingresos a realizar por las Sociedades estatales" y la "totalidad de los gastos e ingresos del resto de Entes del Sector público estatal". Entiende el Consejo de Estado que es necesario contemplar las peculiaridades propias de la estructura presupuestaria de los diferentes tipos de Entes que integran el Sector público. El proyecto, en sus artículos 89 y 90, pretende integrar en los Presupuestos Generales del Estado los programas de actuación, inversiones y financiación que actualmente son aprobados por el Gobierno y publicados en el *Boletín Oficial del Estado*. No parece que el principio de universalidad exija elevar al rango de una Ley formal estos programas, que se refieren a la totalidad de las operaciones de estos Entes, con el consiguiente detrimento de la flexibilidad de actuación que debe presidir su actividad. En consecuencia, entre las dos opciones que parecen resultar de las normas contenidas en los artículos 48 y 50 del proyecto, parece prudente optar por la más estricta que regula el artículo 50. Procede integrar en los Presupuestos Generales del Estado los presupuestos de las Sociedades estatales y del resto de Entes del Sector público estatal, corrigiendo en tal sentido lo dispuesto en el artículo 48 del proyecto. Cumplida, de esta forma, la exigencia que dimana del artículo 134.2 de la Constitución, nada exige modificar la normativa originaria contenida en los artículos 89 y 90 de la Ley de 1977, correspondiendo al Gobierno aprobar los programas de actuación, inversiones y financiación.»

Eliminada de acuerdo con el dictamen del Consejo de Estado la Disposición transitoria segunda que figuraba en el proyecto de Decreto Legislativo del Texto refundido de la Ley General Presupuestaria, subsiste el problema de fondo de que con la situación que presentan en la actualidad los Presupuestos Generales del Estado no se da cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 134.2 de la Constitución.

Dificultades que presenta el reto que plantea el artículo 134.2 de la Constitución.—La dificultad de resolver el reto que plantea la Constitución ha sido expuesta y comentada por destacados tratadistas de los Derechos constitucional y presupuestario. Exposiciones y comentarios que consideramos no sólo conveniente, sino incluso necesario, transcribir a continuación. Ya que ponen de manifiesto la complejidad del problema.

Albiñana García-Quintana: «No obstante lo prevenido en el artículo 137 de la Constitución, parece obvio que las Comunidades Autónomas, las Corporaciones locales (Diputaciones provinciales y Ayuntamientos) y los Organismos autónomos y Empresas públicas de unas y otras no forman parte del "Sector público estatal". Es decir, en el Sector público estatal genéricamente entendido han de figurar la Administración General, la Administración autónoma o institucional (incluidas, desde luego, las Entidades gestoras de la Seguridad Social), los organismos autónomos estatales no-administrativos (es decir, los de carácter comercial, industrial, etc.) y las Sociedades estatales a que se refiere el artículo 6 de la Ley General Presupuestaria. Ahora bien, si se tiene en cuenta que tanto los organismos de carácter comercial, industrial, etcétera, como las Sociedades estatales no pueden ajustarse al régimen jurídico general de los presupuestos públicos, parece más prudente entender que los "Presupuestos Generales del Estado" a que se refiere el artículo 134.2 de la Constitución sólo incluyen a las Administraciones Públicas del Estado (general e institucional). A las consideraciones ya formuladas debe añadirse la muy cualificada que el examen del artículo 136 de la Constitución sugiere, pues en este precepto se distinguen "Estado" y "Sector público", por una parte, y "Estado" y "Sector público estatal", por otra. Además, sólo en esta línea interpretativa tiene sentido que los Presupuestos —mejor: Presupuesto, en singular— del Estado se apelliden "generales". En todo caso, a la Ley General Presupuestaria que se promulgue con su texto adaptado a la Constitución corresponde salvar las imprecisiones de esta última»¹⁰

Alzaga Villaamil, al comentar el artículo 134 de la Constitución, y en relación con el tema que nos ocupa, dice: «A continuación, este apartado recoge el principio que la doctrina hacendística denomina de "universalidad", es decir, que los Presupuestos deben incorporar todos los gastos e ingresos públicos. Ahora bien, hay que subrayar que el haber incluido la expresión "Sector público estatal" puede suponer, junto a un loable paso adelante para incrementar al máximo el control parlamentario sobre los gastos e inversiones públicas, una notoria complejidad. En efecto, este término, que proviene de la economía y que carece de perfiles precisos en el ámbito jurídico, habrá que interpretarlo a la luz del apartado segundo del artículo 128 de nuestra Constitución, que como sabemos afirma que "mediante ley se podrá reservar al Sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio, y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general", de lo que parece deducirse que las actividades industriales, mercantiles o de servicios que son de-

¹⁰ En «La Constitución Española y el Presupuesto del Estado», en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, citada en reseña bibliográfica, págs. 29 y 30.

sempañadas por el Estado constituyen parte del Sector público. Esta interpretación, que desde una óptica jurídico-formal nos parece la única posible a la vista del tenor literal de los artículos 128 y 134.2, es de temer que conduzca a una complicación en la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, probablemente muy superior a lo que, a primera vista, hayan podido calibrar nuestros legisladores constituyentes. Los gastos e ingresos de todas las empresas del Sector público estatal son prácticamente imposibles de incluir en los Presupuestos Generales del Estado, en ocasiones porque dichas empresas se encuentran acogidas a la legislación mercantil ordinaria, con forma jurídica de sociedades anónimas o de otras entidades mercantiles, de lo que se deduce en ocasiones que su ejercicio económico coincide con el año natural, amén de que suelen aprobar sus cuentas hacia el mes de junio y de que concurren otras circunstancias que creo innecesario destacar aquí. Piénsese además en que el Estado puede estar presente en esas empresas en forma minoritaria y no puede en tal caso determinar la política de gastos e ingresos de las mismas. Es decir, creemos que habrá que ir a una interpretación restrictiva de la mención al "Sector público estatal" que se contiene en el apartado segundo del artículo 134, salvo que se esté dispuesto a afrontar dificultades que muy probablemente vayan con la condición de insuperables»¹¹.

Don José Luis García y García: «La recepción constitucional de los principios clásicos de unidad y universalidad del presupuesto no puede ser más clara y determinante. El artículo 134.2 dispone que los Presupuestos Generales del Estado "incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del Sector público estatal". Puede dudarse cuál es el ámbito subjetivo del sector a que se refiere, pero definir este contenido no es propio de la norma constitucional. Sus términos se estiman suficientes para que deban entenderse afectados todos los órganos de la Administración Central del Estado y todos los Entes de la Administración institucional. Incluso, en un sentido doctrinal imperante dentro del campo hacendístico y económico, que influye de forma destacada en la moderna concepción del Presupuesto, puede defenderse que el mandato constitucional afecta a las empresas controladas financieramente por el Estado. Al Sector público estatal sólo se le contrapone el Sector público territorial y el Sector privado, por lo que estos dos últimos son los que delimitan el ámbito exclusivo de los Presupuestos Generales del Estado. En cuanto a la universalidad, el precepto se expresa en términos contundentes. La "totalidad de los gastos e ingresos" no permite excepción alguna. Afecta a todos los gastos, entendidos éstos como aplicación de los fondos a la satisfacción de las

¹¹ En obra citada en reseña bibliográfica, págs. 804 y 805.

necesidades públicas. Y afecta también a todos los derechos económicos determinantes de ingresos tributarlos y no tributarlos, cualquiera que sea su naturaleza. Otro tema sería dilucidar si el mandato se refiere también a toda clase de pago o ingreso, es decir, a todo flujo monetario o de tesorería. Apoyaría esta interpretación la utilización de la palabra "ingresos", en vez de derechos económicos u otra expresión similar. Pero entiendo que tal extensión no tiene base suficiente en el texto por impedirlo la palabra "gasto" (no pago) y carecer de base histórica y doctrinal un presupuesto que contemple operaciones accesorias o de tesorería, operaciones que exceden el sentido de procura efectiva de medios monetarios y consunción real de los mismos. Por otra parte, parece manifiesta la intención de que gastos e ingresos se expresen en forma de balance equilibrado, sin compensación recíproca, reforzándose novedosamente la regla contable de presupuesto bruto mediante la obligación de consignar "el importe de los beneficios fiscales" o "gastos fiscales" del Estado. Nada prescribe la Constitución sobre la forma en que puede conseguirse la unidad documental y la universalidad de contenido. Lo único verdaderamente exigido, que no es poco, como cautela garantista del principio de supremacía parlamentaria, es que todo el espectro financiero del sector público estatal sea conocido y autorizado en un solo proceso de examen, debate y aprobación por las Cortes Generales, mediante la presentación del Presupuesto en forma adecuada a la efectividad del fin expresado»¹².

Y Rodríguez Bereijo, uno de nuestros más destacados cultivadores del Derecho presupuestario, ha escrito en relación con el tema: «¿Qué ha de entenderse por "Sector público estatal"? A tenor del artículo 139 de la Ley General Presupuestaria, el Sector público estará formado por las Administraciones públicas (Estado, Comunidades Autónomas, Entes locales), incluida la Seguridad Social; las Empresas públicas y las Instituciones financieras públicas. Pues bien, "de este Sector público" así delimitado debemos excluir, como señala Ferreiro Lapatza, claro está para referirnos solamente al "Sector público estatal", las Comunidades Autónomas, las Entidades locales y los Organismos autónomos y Empresas públicas dependientes de ellas. El "Sector público estatal" queda así circunscrito al Estado, sus Organismos autónomos y las Sociedades estatales dependientes de uno y otros. Los Presupuestos Generales del Estado deben incluir, por tanto, de acuerdo con el mandato constitucional, los gastos e ingresos de todas estas Entidades públicas y privadas (caso este último de las Sociedades mercantiles con participación pública mayoritaria, a que se refiere el artículo 6 de la Ley General Presupuestaria). Pero, como dice Ferreiro, "el alcance de

¹² En «La constitucionalidad de los principios presupuestarios», en *Rev. Presupuesto y Gasto Público*, núm. 22.

esta inclusión queda por determinar. La forma en que tal inclusión ha de llevarse a cabo, a través de un único Presupuesto o de Presupuestos o programas de actuación separados para cada ente, la mayor o menor especificación de ingresos y gastos, los efectos jurídicos de la incorporación de unos y otros al Presupuesto, etc., quedan así, pues, a la determinación del legislador ordinario". Pero esa Ley ordinaria para cumplir el mandato contenido en el artículo 134.1 y 2 debe procurar que ingresos y gastos figuren en los Presupuestos Generales del Estado de la forma más clara, completa y exacta que en cada momento sea posible alcanzar para que las Cortes puedan proceder a su examen, enmienda y aprobación»¹³.

Problemática.—Al enfrentarnos con el problema que plantea el artículo 134.2 de la Constitución, cabe adoptar como punto de partida para una solución razonada del mismo una de las dos posiciones siguientes:

a) Considerar que la integración en los Presupuestos Generales del Estado de los presupuestos de todas las Entidades que integran el Sector público estatal, incluidas las Sociedades mercantiles, plantea complicaciones y dificultades de muy difícil solución, Y que, por tanto, el concepto «Sector público estatal» debe interpretarse únicamente a efectos de determinar el ámbito de los Presupuestos Generales del Estado en un sentido estricto.

b) Entender que dentro del contexto de los artículos 128, 134 y 136 de la Constitución el concepto «Sector público estatal» debe interpretarse en el sentido de que está constituido por el Estado y sus Entidades autónomas, tanto las de carácter político-administrativo como las de carácter empresarial.

La primera de dichas posiciones únicamente puede fundamentarse en las complicaciones y dificultades que presenta la segunda, ya que desde el punto de vista jurídico-formal no se vislumbra la posibilidad de interpretar con mayor o menor amplitud, según los supuestos, al concepto «Sector público estatal», a que se refiere nuestra Constitución en sus artículos 134.2 y 136.2.

Por otra parte, en el supuesto de que se opte por la solución restringida, hay que proceder a delimitar el ámbito de los Presupuestos Generales del Estado: ¿Qué Entidades se incluyen y cuáles quedan al margen de los mismos?

La solución que algunos proponen de limitar el ámbito de los Presupuestos del Estado a los Presupuestos del Estado y de las Entidades

¹³ En «La Ley de Presupuestos en la Constitución», incluido en *Hacienda y Constitución*, citado en reseña bibliográfica, págs. 201 a 203.

estatales que a efectos de Contabilidad Nacional se integran en el denominado subsector «Administraciones Públicas», esto es:

- Estado.
- Organismos autónomos administrativos.
- Seguridad Social,

plantea, entre otros, los problemas siguientes:

a) Se reduciría el ámbito que estableció la Ley General Presupuestaria, ya que en la misma se disponía que a los Presupuestos Generales del Estado se uniría el presupuesto-resumen de los Organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo. Presupuesto-resumen que aprobaban las Cortes con los efectos y limitaciones que se establecían en el referido texto legal. O sea, que aunque los presupuestos de los Organismos autónomos de carácter empresarial no se integraban en los Presupuestos Generales del Estado, sí eran aprobados por las Cortes con las peculiaridades que para los mismos y para las modificaciones, en su caso, de los créditos concedidos especificaba la Ley General Presupuestaria.

b) Dejarían de integrarse en los Presupuestos Generales del Estado o de unirse a los mismos, los presupuestos de los Entes públicos, algunos de carácter empresarial, a los que su estatuto especial somete al régimen de presupuesto público. Así, por ejemplo:

1) RTVE.—En su Estatuto, de 10 de enero de 1980, se dispone:

— El Presupuesto del Ente público RTVE se ajustará a lo previsto en la Ley General Presupuestaria, sin perjuicio de las singularidades previstas en este Estatuto (art. 17).

— RNE, RCE y TVE tendrán presupuestos separados, que adjuntos a los Presupuestos Generales del Estado serán objeto de aprobación por las Cortes Generales (art. 28.1).

— Las Sociedades filiales a que se refiere el artículo 20 del presente Estatuto estarán sujetas a igual régimen presupuestario (art. 28.2).

2) Consejo de Seguridad Nuclear.—En la Ley 15/1980, de 22 de abril, por la que se crea:

— El Consejo elaborará el anteproyecto de su presupuesto anual de acuerdo con lo previsto en la Ley General Presupuestaria y lo elevará al Gobierno para su integración en los Presupuestos Generales del Estado (art. 1.3).

3) Instituto Español de Comercio Exterior.—Real Decreto-ley 6/1982, de 2 de abril, por el que se crea:

— El INFE (hoy, Instituto Español de Comercio Exterior) elaborará anualmente su anteproyecto de presupuesto, con la estructura que señale el Ministerio de Hacienda.

El Ministerio de Economía y Comercio remitirá al de Hacienda el anteproyecto de presupuesto, quien lo someterá al acuerdo del Gobierno para su posterior remisión a las Cortes, integrado en los Generales de Estado (art. 13.1).

4) Comisión Nacional del Mercado de Valores.—En la Ley 24/1988, de 28 de julio, por la que se crea:

— La Comisión Nacional del Mercado de Valores elaborará anualmente un anteproyecto de presupuesto, con la estructura que señale el Ministerio de Economía y Hacienda, y lo remitirá a éste para su elevación al acuerdo del Gobierno y posterior remisión a las Cortes Generales, integrado en los Presupuestos Generales del Estado (art. 14).

Resulta evidente, a nuestro juicio, que el legislador al crear los referidos Entes y establecer su regulación económico-financiera ha tenido presente lo dispuesto por el artículo 134.2 de la Constitución en relación con el ámbito de los Presupuestos Generales del Estado.

A desarrollar lo preceptuado por el artículo 134.2 de la Constitución debe partirse del principio de que el ámbito que se establezca para los Presupuestos Generales del Estado no puede restringir, en ningún caso, el actualmente vigente. Cualquier otro criterio iría en contra de la intención de nuestros legisladores constituyentes, que, sin duda, fue la de rehabilitar con todos los honores, dándoles rango constitucional, a dos de los principios presupuestarios clásicos: los de universalidad y de competencia, que constituyen la médula del Derecho presupuestario y que están implícitos en el principio de legalidad que significa la atribución al legislativo de la soberanía financiera.

Una solución podría ser la de excluir de los Presupuestos Generales del Estado a las Entidades estatales con forma privada de personificación; o sea, a las Sociedades mercantiles con mayoría de capital estatal. Ahora bien, no puede ignorarse que existen Entidades con forma de personificación pública —Banco de España, Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios, etc.— cuya incorporación a los Presupuestos presenta tantas o mayores dificultades que muchas Sociedades mercantiles. El problema, en este supuesto, estriba en que el excluir una sola de estas Entidades supone entreabrir una puerta a través de la cual se podría producir —como ha ocurrido en otros casos—, la huida de los Presupuestos Generales de Estado de determinadas Entidades de Derecho público y no siempre las que pudieran aducir razones que objetivamente lo aconsejaran.

Propuesta para una posible solución.—A la vista de lo expuesto consideramos que, para dar cumplimiento a lo preceptuado por la Constitución, en los Presupuestos Generales del Estado deben incluirse los

gastos e ingresos del Estado y de todas sus Entidades institucionales, tanto las de carácter político-administrativo como las empresariales.

Ahora bien, como cuestiones previas a la solución que se propone en relación con la compleja problemática que presentan unos Presupuestos Generales del Estado omnicomprendivos, pueden reseñarse las siguientes:

a) Que el sometimiento al régimen de presupuesto público no significa que los presupuestos de todas las Entidades deban regirse por la misma normativa, ya que lo lógico es que exista un Derecho presupuestario para el sector público estatal de carácter político-administrativo y otro Derecho presupuestario, propio y diferenciado, para el Sector público estatal de carácter empresarial.

b) Que el sometimiento de las Sociedades estatales al régimen presupuestario no constituye una novedad en nuestro ordenamiento. La Ley General Presupuestaria establece que las Sociedades estatales que perciban subvenciones corrientes o de capital elaboren un presupuesto de explotación o de capital, según la naturaleza de la subvención. Presupuestos cuya aprobación corresponde al Gobierno y sus variaciones a las Cortes cuando afecten a subvenciones de los Presupuestos Generales del Estado, y al Gobierno o al Ministro de Hacienda (hoy de Economía y Hacienda), según su cuantía, en los demás casos (arts. 87 y 90).

Y, más recientemente, el Estatuto de Radiotelevisión Española somete al régimen de presupuesto público no sólo a las Sociedades estatales Radio Nacional de España y Televisión Española, sino incluso a las filiales que puedan crearse en las áreas de comercialización, cable y medios análogos, con objeto de garantizar la más eficaz gestión del servicio.

Para salvar muchas de las dificultades que presenta la formulación de unos Presupuestos Generales del Estado en los que estén incluidos el Estado y todas las Entidades institucionales que con él integran el sector público estatal, se considera necesario:

a) Dividir los Presupuestos Generales del Estado en:

— Presupuestos Generales del Sector público estatal de carácter político-administrativo.

— Presupuestos Generales del Sector público estatal de carácter empresarial.

b) Establecer un Derecho presupuestario propio especial para el Sector público estatal de carácter empresarial.

En lo referente a la división de Presupuestos Generales del Estado, la propuesta es la siguiente:

1) Se integrarían en los Presupuestos Generales del Sector público estatal de carácter político-administrativo:

a) El Presupuesto del Estado, con su contenido tradicional: Administración General y Administraciones de los Órganos Constitucionales.

b) Los Presupuestos de los Organismos autónomos del Estado.

c) El Presupuesto de la Seguridad Social.

d) Los Presupuestos de los Entes estatales de carácter político-administrativo dotados de estatuto jurídico especial.

2) Se integrarían en los Presupuestos del Sector público estatal de carácter empresarial:

a) Los Presupuestos de las Entidades estatales de Derecho público de carácter empresarial.

b) Los Presupuestos de las Sociedades estatales.

Todo ello de acuerdo con la organización y clasificación que para las Entidades institucionales del Estado se propone en el epígrafe anterior.

El Derecho presupuestario especial, *sui generis*, para el Sector público estatal de carácter empresarial debiera fundamentarse, a nuestro juicio, en los principios siguientes:

1.º Partir de la acepción que dentro del ámbito del ordenamiento por el que se rigen las actividades de las Entidades de carácter empresarial, tanto privadas como públicas, tienen las voces o conceptos «gastos» e «ingresos»: Texto refundido de la Ley de Régimen Jurídico de las Sociedades Anónimas, de 22 de diciembre de 1989; Plan General de Contabilidad, de 20 de diciembre de 1990; Ley 61/1978, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades, y Reglamento de este Impuesto, de 15 de octubre de 1982.

Y resulta que en todas las disposiciones reseñadas los vocablos «gastos» e «ingresos» se utilizan para designar los actos u operaciones de carácter económico cuyo resultado ha de reflejarse en las Cuentas de gestión de la Entidad.

Por tanto, salvo mejor criterio, opinamos que lo preceptuado por el artículo 134.2 de la Constitución se cumple:

a) Incorporando a los Presupuestos Generales del Sector público estatal de carácter político-administrativo todos los «gastos» e «ingresos» según la acepción que han tenido y tienen estos vocablos en el Derecho presupuestario aplicables a las Entidades tradicionalmente sometidas al régimen de presupuesto público.

b) Incorporando a los Presupuestos Generales del Sector público estatal de carácter empresarial todos los «gastos» e «ingresos» de las

Entidades que los integren, según la acepción que dentro del ámbito del ordenamiento por el que se rigen sus actividades tienen los referidos conceptos.

Por otra parte, se propone la incorporación de las operaciones de capital a los presupuestos de estas Entidades. Y ello por considerar que dada la naturaleza de las operaciones la influencia de las mismas en los posibles Planes o Programas de inversiones públicas y de su financiación en el mercado de capitales resulta conveniente un conocimiento global de las mismas y su autorización al aprobarse los Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio económico.

E incorporadas las operaciones de capital de las Entidades a sus respectivos presupuestos, se propone la supresión de los Programas de Actuación, Inversiones y Financiación (PAIF), toda vez que su permanencia supondría una duplicidad innecesaria.

2.º Una estructura propia, con las singularidades siguientes:

a) Dentro de un presupuesto único, división interna de presupuesto de explotación y presupuesto de capital.

b) Los recursos y las dotaciones se agruparán adaptándose en lo posible a las cuentas de segundo grado del Plan General de Contabilidad vigente para las Empresas españolas.

En todo caso, en las estimaciones de los recursos se distinguirán los ingresos de Derecho público: tributos, aportaciones de capital y subvenciones de renta y de capital del Estado y de otras Entidades públicas estatales y territoriales y Pasivos financieros que tengan la consideración de Deuda pública estatal o que hayan de avalarse por el Estado o por una Entidad estatal.

c) Podrán presentarse consolidados en el presupuesto de la Sociedad matriz los presupuestos de las Sociedades mercantiles que por ser filiales de la primera tengan la consideración de Sociedades estatales.

d) Asimismo, podrán presentarse en documento único los presupuestos de las Sociedades estatales en las que la titularidad de sus acciones de propiedad pública, pertenezca a un mismo Ente de gestión u Órgano de la Administración del Estado.

3.º Debe establecerse un sistema ágil y flexible para las variaciones de las dotaciones iniciales. Sistema que debe referirse tanto a las dotaciones en sí mismas como a los Organos o Autoridades en los que se delegue la facultad de autorizarlas.

Opinamos que en relación con los Presupuestos Generales del Sector público estatal de carácter empresarial las Cortes Generales únicamente deben reservarse la autorización de las variaciones que afecten

a su vez a los créditos de de los Presupuestos Generales del Sector público estatal de carácter político-administrativo y a las que requieran un incremento de las autorizaciones iniciales para realizar operaciones pasivas de crédito que tengan la consideración de Deuda pública.

Para los demás casos, debe establecerse un sistema amplio de delegaciones, debidamente graduado, que según los supuestos faculte para autorizar variaciones en las dotaciones presupuestarias a:

- Gobierno.
- Ministro de Economía y Hacienda.
- Ministros Jefes de los Departamentos ministeriales.
- Entes de Gestión.

4.º Debe simplificarse la aplicación a estas Entidades del principio presupuestario de especialidad temporal. A base de normas claras y sencillas sobre la imputación de los ingresos, gastos y operaciones de capital al ejercicio y reduciendo al máximo las incorporaciones de dotaciones de uno a otro ejercicio.

Con la solución que se propone se alcanzarían los objetivos siguientes:

- Dar cumplimiento a lo preceptuado por la Constitución en relación con el ámbito de los Presupuestos Generales del Estado.

- Clarificar las Cuentas públicas estatales, distinguiendo las que se refieren a la actividad pública pura, de carácter político-administrativo, de las de carácter empresarial. Y reflejando en relación con las empresariales su cuantificación y la parte de la misma que, en su caso, se financie con fondos de Derecho público.

El presupuesto de gastos fiscales.—El artículo 134.2 de la Constitución dispone que en los Presupuestos Generales del Estado «se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado».

Precepto que conduce, a nuestro juicio, a la necesidad de establecer y regular un presupuesto de gastos fiscales, que reúna los requisitos que desde el punto de vista jurídico caracterizan a los presupuestos de los entes públicos.

Para lo cual sería preciso proceder del modo siguiente:

- Definir, delimitar y clasificar los «gastos fiscales».
- Incorporar al Presupuesto de gastos del Estado una nueva Sección, con la denominación de «Gastos fiscales», en la que, debidamente clasificados, figurarían los créditos destinados a atender las obligaciones que se derivasen de los gastos fiscales que se liquidasen y reconociesen.

Estos créditos tendrían la consideración de «ampliables» en los términos previstos en el artículo 66 del Texto refundido de la Ley General Presupuestaria.

- Las previsiones de los derechos a liquidar a consignar en los correspondientes conceptos del Presupuesto de ingresos del Estado se incrementarían, en su caso, en el importe de los gastos fiscales.

- En las liquidaciones de los tributos afectados por gastos fiscales se consignarían los importes de la deuda íntegra, de los gastos fiscales y de la deuda a ingresar por el sujeto pasivo.

Y con el mismo detalle se contraerían dichas liquidaciones en la contabilidad.

- Los sujetos pasivos cancelarían sus deudas con el Tesoro, ingresando el importe neto de las mismas.

- En las fechas y siguiendo los procedimientos que se considerasen más idóneos se procedería a aplicar a los conceptos correspondientes de los Presupuestos de gastos e ingresos del Estado el importe de los gastos fiscales liquidados y reconocidos, expidiendo al efecto los correspondientes documentos contables de ingreso y pago sin salida material de fondos; «en fomalización», según la nomenclatura de la Contabilidad clásica.

Operando en la forma que esquemáticamente se acaba de exponer, además de cumplir con el precepto constitucional, se conseguiría conocer el coste real de los gastos fiscales. Información precisa a la hora de programar y decidir una política económico-social a través del Presupuesto, en la doble vertiente de las subvenciones y de las bonificaciones y exenciones fiscales.

Por otra parte, para su realización, que en otro tiempo pudo considerarse poco menos que inviable, hoy se cuenta con los medios prácticamente ilimitados que proporciona la informática.

Relacionadas con el control interno de la actividad financiera

El control interno en la Ley General Presupuestaria.—En la Ley General Presupuestaria se comprenden las siguientes clases de control interno:

- Función interventora o control de legalidad (art. 16 y título III).
- Control financiero (arts. 17.1 y 18).
- Control de eficacia (art. 17.2).

Por otra parte, dentro de la normativa establecida en su título III, «De la Intervención», se contienen preceptos que, en su redacción primitiva, hacían referencia al control de auditoría, y otros que dejan vislumbrar, según algunos comentaristas, aunque ello sea de manera muy

sutil, el control de oportunidad. Y en el título VI, «De la Contabilidad pública», se atribuye a la Intervención General de la Administración del Estado la inspección de la contabilidad de los Organismos del Estado, sean o no autónomos, así como la verificación ordinaria o extraordinaria de la Contabilidad pública.

El control de legalidad.—La función interventora o control de legalidad tiene como finalidad básica el garantizar que discurra por cauces legales la gestión presupuestaria, financiera y patrimonial del Estado, y se orienta en un triple sentido:

- a) Político, para asegurar el respeto al Poder legislativo, no permitiendo que se rebasen los créditos o que se utilicen inadecuadamente.
- b) Financiero, para impedir que se malgasten o se malversen los fondos del Estado.
- c) Administrativo, para asegurar que la gestión de los servicios públicos se ajuste al ordenamiento vigente.

La Ley General Presupuestaria define al control de legalidad en su artículo 16.2: «La función interventora tiene por objeto controlar todos los actos de la Administración del Estado y de sus Organismos autónomos que den lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven y la recaudación, inversión o aplicación en general de los caudales públicos, con el fin de asegurar que la administración de la Hacienda Pública se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso.»

Dada su finalidad, su nota más sobresaliente es la de ser un control *previo y concomitante*, inherente a las distintas fases del proceso administrativo: intervención crítica o fiscalización previa de todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos y valores; intervención de la liquidación del gasto y de la inversión; intervención formal de la ordenación del pago; intervención material de ingresos y pagos.

En nuestros días estamos asistiendo a una crisis, a un declinar del control de la legalidad. El volumen que han alcanzado los gastos públicos, unido a los nuevos métodos y procedimientos de gestión incorporados a la Administración Pública contemporánea, guiados por criterios de eficiencia, eficacia y economía, ha dado lugar a que se alcen voces que postulan que un mayor y mejor rendimiento de los servicios públicos requiere la reducción de los controles de legalidad, con la supresión de los de carácter previo.

César Albiñana, al comentar la situación descrita, reivindica el control de legalidad, que considera puede y debe ser compatible con los

controles de carácter económico que demanda la Hacienda Pública moderna: «Ahora bien, las nuevas responsabilidades sociales de la Administración Pública obligan a nuevos planteamientos de funcionamiento administrativo y, en su consecuencia, a nuevas formas de control. Pero la existencia del control de eficacia —como luego se verá—no debe implicar la degradación y menos el arrumbamiento del control de legalidad. Hoy no será bastante el control de legalidad para asegurar una actuación paradigmática de la Administración Pública, pero la Administración Pública necesita el control de legalidad. Hoy no es suficiente que la Administración pública se ajuste a la legalidad constituida, pero es absolutamente necesario que su actividad se someta a ella en todo caso, pues un modo de someterse a la legalidad es que la actividad administrativa discrecional o técnica sirva los principios que presiden el ordenamiento jurídico-administrativo general, y en ellos se amparará el control de legalidad, sin perjuicio de la existencia del de eficacia principalmente»¹⁴.

Y González Pérez, refiriéndose al control previo de los gastos, destaca que «la fiscalización es el acto de control administrativo de más importancia, sin parangón con ningún otro», y señala que se realiza tanto en beneficio del administrado como de la comunidad¹⁵.

Control de legalidad que, como destacaba ya en 1847 Ramón de Santillán, en el preámbulo de su Proyecto de Ley Orgánica de Administración de la Hacienda Pública y Contabilidad General del Estado, «tanto interesa al Gobierno, como al país y al crédito de las instituciones»¹⁶.

Por otra parte, si, como ha recalcado César Albiñana, «el control de legalidad es una mera resultante del principio de legalidad en materia financiera», su permanencia se fundamenta en los principios constitucionales —arts. 103, 133 y 134—, y de forma especial en el 133.4, en el que se dispone: «Las administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes.»

Por tanto, la problemática que se plantea es la de hacer compatible el control de legalidad con una gestión de los servicios y de los gastos públicos que responda a los criterios de eficiencia y economía, según dispone el artículo 31.2 de nuestra Carta Magna. Reformando, al efecto, cuando sea necesario, por una parte, las normas que regulan los procedimientos administrativos y financieros referentes a la ejecución del gasto público, y, por otra, las relativas al control de legalidad.

¹⁴ En *Derecho Financiero y Tributario*, citado en reseña bibliográfica, págs. 145 y 146.

¹⁵ En «Estudio prólogo» a la obra *Contratos administrativos*, de Oscar MORENO GIL, citada en reseña bibliográfica, pág. XI

¹⁶ Prólogo que figura transcrito en el capítulo I, págs. 29, 30 y 31.

El control de carácter financiero del artículo 17.1 de la Ley.—Este artículo, según la nueva redacción incorporada al Texto refundido de la Ley, dispone: «El control de carácter financiero se ejercerá por la Intervención General de la Administración del Estado, de conformidad con lo prevenido en cada caso, respecto a los Servicios, Organismos autónomos, Sociedades y demás Entes públicos estatales, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica, para comprobar su funcionamiento en el aspecto económico-financiero y conforme a las disposiciones y directrices que les rijan. Dicha función podrá ejercerse con carácter permanente.»

De la norma transcrita se deduce que la Ley creaba un nuevo control de carácter financiero sobre el que se limita a disponer:

- Se atribuye a la Intervención General de la Administración del Estado.
- Sujeta al mismo a los Servicios de la Administración del Estado y a todas sus Entidades autónomas, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica.
- Tiene por objeto comprobar su funcionamiento en el aspecto económico-financiero conforme a las disposiciones y directrices que les rijan.

En la Instrucción provisional sobre las funciones de la Intervención General de la Administración del Estado contenidas en la Ley General Presupuestaria, aprobada por Real Decreto 1124/1978, de 12 de mayo, se contienen las referentes a este control.

Los comentaristas que se han ocupado de estudiar y analizar este nuevo control de la actividad económico-financiera coinciden en poner de manifiesto lo incompleta que resulta la normativa que lo crea, define y regula su ejercicio, así como lo inapropiado de su denominación. Por ejemplo:

César Albiñana: «La anterior descripción del campo de aplicación de este control financiero apenas ofrece criterios para la delimitación del mismo»¹⁷.

Pedro Bujidos: «La Ley General Presupuestaria, en el artículo 17.1, describe el control financiero utilizando una expresión desacertada, incurriendo en evidente confusión al querer dar a una parte del control igual denominación que la que muy corrientemente se utiliza para el todo»¹⁸.

¹⁷ En *Derecho Financiero y Tributario*, citado en reseña bibliográfica, pág. 155.

¹⁸ En «El control interno de la actividad financiera del Sector público», citado en reseña bibliográfica, pág. 13.

José Luis García: «En el aspecto funcional u objetivo el denominado "control financiero" tiene un contenido problemático nada desdeñable.

El primer problema, casi gramatical, surge de la atribución del calificativo de "financiero" a un tipo de control que se regula específicamente y que, sin embargo, no es más financiero en razón de su objetivo y de su fin que los demás controles de la Ley General Presupuestaria.

El segundo nace de la propia inconcreción de sus objetivos específicos, así como de la casi institucionalizada independencia con la que se configura respecto al control de legalidad e incluso al control de eficacia»¹⁹.

Leonardo García de la Mora: «No hay que confundir el concepto de control financiero en el sentido de control de la Hacienda Pública, con el control de "carácter financiero" introducido *ex novo* por el artículo 17 (y art. 18) de la nueva Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria (LGP), al que me he referido al final de la nota 10. Este es un "control" funcional relativo a aspectos económico-financieros (financiación, funcionamiento bajo este prisma en relación a las formas posibles) de los entes controlados. Su definición en la Ley queda un poco difusa, sin que aclare gran cosa la exposición de motivos, que, si acaso, contribuye a aumentar la confusión»²⁰.

De lo expuesto se deduce que con vistas al futuro es necesario proceder a denominar, definir, delimitar y regular con mayor precisión el control que con la denominación de «control de carácter financiero» incorporó a nuestro ordenamiento la Ley General Presupuestaria.

El control de eficacia.—El artículo 17.2 de la Ley General Presupuestaria establece una nueva modalidad de control, el de eficacia, sobre el que dispone que «se ejecutará mediante el análisis del coste de funcionamiento y del rendimiento o utilidad de los respectivos servicios o inversiones, así como del cumplimiento de los objetivos de los respectivos programas».

Por otra parte, la Ley crea el instrumento necesario para llevar a cabo este control, al establecer en su artículo 124 que compete al Ministerio de Hacienda la organización de la Contabilidad pública al servicio de los siguientes fines: *f)* rendir la información económica y finan-

¹⁹ En «El Control interno», ponencia expuesta en las *IV Jornadas sobre Control Financiero*, incluido en reseña bibliográfica, pág. 641.

²⁰ En «El Derecho Presupuestario o Contable como ordenamiento del control de la Hacienda Pública», citado en reseña bibliográfica, pág. 50.

ciera que sea necesaria para la toma de decisiones, tanto en el orden político como en el de gestión.

Sorprende el que se le configurase como absolutamente desconectado del control financiero; ya que, establecido el presupuesto por programas, el control de su ejecución requiere la concurrencia de ambos controles: el de regularidad y el de racionalidad económica.

La programación y ejecución del gasto público con criterios de eficiencia y economía, dispuesta por el artículo 31.2 de la Constitución, demanda un control concebido con la misma lógica económica, integrado en el sistema Presupuestación-Gestión-Control, que a la vez que controle la ejecución del Presupuesto proporcione la información necesaria para la elaboración de los Presupuestos de los ejercicios futuros.

Y de lo preceptuado en el artículo 103.1 de la Constitución, en el que se establece: «La Administración Pública sirve con objetividad a los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho», se deriva la necesidad de ambos controles, el de legalidad y de eficacia, y la concurrencia de ambos en el proceso económico-administrativo del gasto público.

El control de carácter financiero del artículo 18 de la Ley.—Este artículo, según la redacción dada al mismo por el artículo 16 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, dispone: «1. En cuanto a las Sociedades mercantiles, Empresas, Entidades y particulares por razón de las subvenciones corrientes, créditos, avales y demás ayudas del Estado o de sus Organismos autónomos, o de otro modo concedidas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado o de fondos de la Comunidad Económica Europea, el control de carácter financiero podrá ejercerse en la forma que se hubiere establecido o se estableciere en cada caso, con independencia de las funciones interventoras que se regulan en la presente Ley.

2. En las ayudas y subvenciones financiadas total o parcialmente con cargo a fondos comunitarios, la Intervención de la Administración del Estado será el órgano competente para establecer, de acuerdo con la normativa comunitaria y nacional vigente, la necesaria coordinación de controles, manteniendo, a estos solos efectos, las necesarias relaciones con los órganos correspondientes de las Comunidades Europeas, de los Entes territoriales y de la Administración del Estado.»

El número 1 reproduce el artículo 18 en su redacción primitiva, con la innovación de incorporar al régimen de control que establece a las ayudas y subvenciones concedidas con cargo a fondos de la Comunidad Económica Europea.

El número 2 es nuevo, y por el mismo se atribuye a la Intervención General de la Administración del Estado la competencia para es-

tablecer, de acuerdo con la normativa comunitaria y nacional vigente, la necesaria coordinación de controles en relación con las ayudas y subvenciones financiadas total o parcialmente con cargo a fondos comunitarios.

Por otra parte, el citado artículo 16 de la Ley 31/1990, da nueva redacción a los artículos 81 y 82 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, en los que se regula con amplitud y detalle el régimen de las «Ayudas y subvenciones públicas». Y entre la normativa que se establece se encuentra la que atribuye a la Intervención General de la Administración del Estado el control de carácter financiero que establece el artículo 18.

Se trata de un control de importancia creciente, que tiene connotaciones singulares, que habrán de tenerse presentes en el futuro a la hora de su organización, regulación y ejercicio.

Otros controles.—Los procedimientos de auditoría que como sustitutivos de la fiscalización previa en determinadas operaciones de los Organismos autónomos de carácter económico se establecían en el artículo 100 de la Ley y que se venían considerando como «control de auditoría», han desaparecido en la nueva redacción dada al citado artículo por la Ley 37/1988, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, que somete a los referidos Organismos al control de carácter financiero en sustitución del control de legalidad o función interventora.

En cuanto al «control de oportunidad», que es el que permite al órgano de control pronunciarse sobre la oportunidad del gasto, entendemos que se trata de un control esencialmente político y, por tanto, de establecerse, debe atribuirse al Parlamento y, por delegación suya, al Tribunal de Cuentas. No obstante, Santiago Herrero Suazo, comentarista destacado de la Ley General Presupuestaria, ha escrito sobre este control: «Pero ¿cuál es la situación de este control en la LGP? Nuestra impresión es que el legislador, aunque sea de puntillas, ha dejado abierta la puerta del control de oportunidad en la misma.» Y en defensa de su tesis analiza con precisión y rigor lo preceptuado por los apartados *b) y c)* del artículo 97 de la Ley ²¹.

La inspección de la contabilidad de los Organismos del Estado, sean o no autónomos, y la verificación de la contabilidad pública que la Ley General Presupuestaria atribuye a la Intervención General de la Administración del Estado pueden considerarse como modalidades de control integradas en el de carácter financiero establecido por el ar-

²¹ En «La Ley General Presupuestaria y el control», *Rev. Hacienda Pública Española*, núm. 44.

título 17.1 de la Ley, aunque lógicamente ésta los singularice al regular la Contabilidad.

Bases sobre las que debiera sustentarse la futura organización y regulación del control interno.—A nuestro juicio, la necesaria reforma del control financiero interno debiera instrumentarse teniendo presente las bases siguientes:

A) El control no debe considerarse como un fin en sí mismo, sino como una función de apoyo y orientación a la gestión. Principio éste que debe tenerse presente al reorganizar y regular tanto los Servicios de la Administración General como las Entidades estatales institucionales y el control en unos y otras.

B) Con el fin de hacer compatible lo preceptuado en los artículos 103.1 y 133.4 de la Constitución, que establecen el sometimiento pleno de la Administración a la ley y al Derecho, con los principios rectores del gasto público contenidos en el artículo 31.2 de nuestra Carta Magna, será necesario revisar, y en algunos casos modificar, la normativa reguladora del procedimiento administrativo-financiero del gasto público y de su control. Es decir, modificar la normativa que dé lugar a que el cumplimiento de la legalidad conduzca a una actuación ineficiente.

C) La denominación «control financiero» debe ser el nombre genérico comprensivo de las distintas clases de control. Control financiero que en un primer grado se dividiría en:

- Función interventora o control de legalidad.
- Control de regularidad y racionalidad económica.

D) La función interventora o control de legalidad debe conservar los atributos que la caracterizan y definen:

- Realizarse de forma individualizada sobre los actos, documentos o expedientes de los que se deriven derechos y obligaciones de contenido económico.
- Ser un control previo y concomitante, inherente a las distintas fases del proceso del gasto público.
- Tener carácter vinculante.

Por otra parte, habría que reconsiderar si el ámbito de este control, que en la actualidad se circunscribe a la Administración General del Estado y a sus Organismos autónomos de carácter administrativo, convendría extenderlo a determinados gastos y operaciones de las otras Entidades institucionales de Derecho público. Como, por ejemplo:

- Los gastos cuya ejecución haya de sujetarse al Derecho administrativo.
- Los gastos y operaciones que deban ser aprobados por el Consejo de Ministros.

- Las operaciones financieras que tengan la consideración de Deuda pública o que sean avaladas por el Tesoro público.

E) El control de regularidad y de racionalidad económica se ejercerá por la Intervención General de la Administración del Estado, de conformidad con lo previsto en cada caso, respecto de los Servicios de la Administración General y de las Entidades institucionales del Estado, cualquiera que sea su denominación y forma de personificación jurídica, para comprobar la regularidad de su funcionamiento conforme a las disposiciones que les rijan, y el grado de eficiencia económica en la ejecución de los gastos programados e incorporados a sus respectivos presupuestos.

Este control se integrará en el circuito de carácter permanente: Presupuestación-Gestión-Control-Presupuestación...

F) El control financiero, en sus dos clases de función interventora y control de regularidad y racionalidad económica de las Sociedades mercantiles, Empresas, Entidades y particulares, por razón de las subvenciones, créditos, avales y demás ayudas del Estado o de sus Organismos autónomos o de otro modo concedidos con cargo a los Presupuestos Generales del Estado o a fondos de la Comunidad Económica Europea, presenta una problemática propia, por lo que debería organizarse y regularse de forma singular.

Control que debiera extenderse a los denominados «gastos fiscales», como derivación del presupuesto de gastos fiscales que exige el artículo 134.2 de la Constitución.

G) La complejidad de la actividad económico-financiera del Sector público estatal de nuestros días, unido a las peculiaridades de algunas de las modalidades de control —comprobación de las inversiones y subvenciones en el control de legalidad, comprobación de la eficacia y eficiencia del gasto público en el control de racionalidad económica—, conduce a la necesidad de que en un ejercicio colaboren funcionarios de diversas especialidades.

Por tanto, debiera establecerse que en las plantillas orgánicas de la Intervención General de la Administración del Estado, además de los Inspectores de Finanzas de la especialidad de Intervención, Control Financiero y Presupuestario del Sector público y Contabilidad pública, figurasen Inspectores de Finanzas de otras especialidades, Arquitectos, Ingenieros, etc. Y ello con independencia de que en determinados supuestos los funcionarios de las citadas especialidades destinados en otros Departamentos ministeriales o Centros directivos pudieran actuar como Agentes o Asesores de la Intervención General.

Ante el proceso de profunda transformación en el que se encuentra inmersa la Contabilidad del Estado, o mejor dicho, la Contabilidad del Sector público estatal, en período de consolidación de las trascendentes reformas iniciadas en 1986, estas reflexiones van a limitarse a los extremos siguientes:

- El principio de especialidad temporal y la Contabilidad presupuestaria.
- La Cuenta General del Estado.
- La imagen fiel en la Contabilidad del Estado.

El principio de especialidad temporal y la Contabilidad presupuestaria.—El principio político de especialidad temporal del Presupuesto viene impuesto por la necesidad de que las Asambleas Legislativas vigilen con la debida periodicidad la ejecución de los presupuestos. Y con esta finalidad se vinculan a cada Presupuesto determinados derechos y obligaciones o, en su caso, determinados ingresos y pagos, según se adopte el sistema de presupuesto de competencia o jurídico o el de presupuesto de caja.

La problemática amplia y compleja que este principio plantea, así como la evolución de su regulación en nuestro Derecho presupuestario, ha merecido la atención de nuestros comentaristas ²².

El sistema de presupuesto de competencia o jurídico —que es el que con diversas variantes e imperfecciones se ha seguido en España desde la regulación de la Institución presupuestaria por la Ley de Administración y Contabilidad de 1850— es aquel en el que se imputan al presupuesto de cada ejercicio:

- a) Los derechos liquidados durante el mismo, cualquiera que sea el período de que se deriven.
- b) Las obligaciones que dentro de los límites de los créditos autorizados se reconozcan, siempre que correspondan a adquisiciones, obras, servicios, prestaciones o gastos en general realizados dentro del período del ejercicio.

²² Entre otros, CALLE SMZ, Ricardo: «Análisis de la evolución en España del principio presupuestario de especialidad temporal», en Revista citada en reseña bibliográfica, págs. 75-101; ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, César: «La evolución histórica del Presupuesto español», en Revista citada en reseña bibliográfica, págs. 21-73; GUTIÉRREZ ROBLES, Augusto: «El principio de especialidad temporal y la contabilidad presupuestaria», en Revista citada en reseña bibliográfica, págs. 123-163; GARCÍA ORTEGA, Juan Antonio: «EL cierre del ejercicio presupuestario», en obra citada en reseña bibliográfica, págs. 325-339; CALLE SAIZ, Ricardo: «El principio de especialidad temporal en la Ley General Presupuestaria de 1977», en Revista citada en reseña bibliográfica, págs. 61-76.

El régimen de presupuesto de competencia o jurídico presenta dos modalidades, de «ejercicio» y de «gestión».

- En el presupuesto de ejercicio se imputan al mismo los derechos liquidados y las obligaciones reconocidas durante el período de su vigencia y contabilizadas el día en que finalice el ejercicio presupuestario. Los derechos y obligaciones que no reúnan dichas condiciones habrán de imputarse al presupuesto siguiente, aunque unos y otras se hayan materializado en el ejercicio anterior.

- En cambio, el presupuesto de «gestión» permite que los derechos y las obligaciones en curso de liquidación (no contraídas, por tanto, al finalizar el ejercicio financiero) puedan ser imputadas al presupuesto ya vencido por quedar «abierto» para reflejar dichas operaciones.

Y de la combinación de dichas modalidades resulta que el presupuesto de competencia puede presentar en la práctica tres modalidades:

- De ejercicio.
- De gestión.
- Mixto: De ejercicio para los derechos y de gestión para los gastos.

El sistema presupuestario que bajo el punto de vista del principio de la especialidad temporal configuraba la Ley General Presupuestaria en su redacción primitiva, era el de un presupuesto de competencia de carácter mixto: de «ejercicio» para los derechos y de «gestión» para las obligaciones.

Regulaba, asimismo, las interrelaciones entre el Presupuesto y las operaciones del Tesoro de carácter presupuestario, al establecer:

- Un período de ampliación suplementario para el cobro de los derechos liquidados y contabilizados durante el ejercicio presupuestario y para el pago de las obligaciones reconocidas y contraídas dentro del mismo y del período de ampliación.

- Que el Tesoro debía aplicar sus entradas y salidas por años naturales, cualquiera que fuera el Presupuesto de contracción de los respectivos derechos y obligaciones.

Norma que obliga a clasificar los ingresos y pagos de origen presupuestario realizados por el Tesoro del modo siguiente:

	Operaciones	Superávit o déficit
I.Presupuesto corriente:		
Ingresos		
Pagos		
II.Presupuesto en liquidación:		
Ingresos		
Pagos		
III.Residuos de presupuestos cerrados:		
Ingresos		
Pagos		
IV.Superávit o déficit por las operaciones de origen presupuestario realizadas por el Tesoro durante el ejercicio		

El artículo 48 de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984, volvía a modificar nuestro sistema presupuestario en relación con el principio de especialidad temporal:

«1. El ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural y a él se imputarán:

a) Los derechos liquidados durante el mismo, cualquiera que sea el período de que se deriven.

b) Las obligaciones reconocidas hasta el fin del mes de diciembre del correspondiente ejercicio, siempre que correspondan a adquisiciones, obras, servicios, prestaciones o gastos en general, realizados dentro del mismo y con cargo a los respectivos créditos.

2. El Presupuesto de cada ejercicio se liquidará, en cuanto a la recaudación de derechos y al pago de obligaciones, el 31 de diciembre del año natural correspondiente.

3. Todos los derechos pendientes de cobro y las obligaciones pendientes de pago a la liquidación del presupuesto, quedarán a cargo del Tesoro público según sus respectivas contracciones.»

Por la norma transcrita se opta por el presupuesto de competencia o jurídico en su modalidad de «ejercicio», tanto para los derechos como para las obligaciones, desligando del Presupuesto los derechos pendientes de cobro y las obligaciones pendientes de pago en la fecha del cierre del ejercicio.

La nueva normativa, que, sin duda, simplifica extraordinariamente las operaciones contables relacionadas con el cierre del ejercicio, con-

duce, por otra parte, a que la Cuenta de Liquidación del Presupuesto no sea la «imagen fiel» de los derechos reconocidos y liquidados durante el mismo y de las obligaciones que se deriven de las adquisiciones, obras, servicios, prestaciones o gastos en general realizados dentro del período de su vigencia.

Un régimen presupuestario claro y coherente bajo el punto de vista del principio de especialidad temporal constituye una de las bases sobre las que debe sustentarse una Contabilidad pública que aspire a reflejar la «imagen fiel» de las operaciones presupuestarias, financieras y patrimoniales realizadas por el Ente durante el ejercicio.

Establecido el Plan General de Contabilidad Pública, que sigue en las líneas generales el Plan General de Contabilidad para las Empresas, convendría, a nuestro juicio, estudiar la posibilidad de incorporar al primero cuentas que, dentro de su contabilidad presupuestaria, cumplieran funciones similares a las que en el Plan General tienen asignadas las englobadas bajo la rúbrica «Ajustes por periodificación».

La Cuenta General del Estado.—Puede definirse a la Cuenta General del Estado como el documento básico para el ejercicio de las funciones fiscalizadoras que por delegación de las Cortes Generales realiza el Tribunal de Cuentas, en la que se reflejan, debidamente ordenadas y sistematizadas, las cifras representativas de la aprobación, modificación, ejecución y liquidación de los Presupuestos, del movimiento y situación de la Tesorería, de la gestión del Patrimonio y de la gestión y situación de la Deuda pública.

Del fin básico y fundamental que ha de cumplir la Cuenta General del Estado se deriva la importancia y trascendencia de este documento. Su regulación constituyó el objetivo principal de la primera de nuestras Leyes de Administración y Contabilidad, como consta en el preámbulo del Proyecto que Ramón de Santillán presenta a las Cortes el 26 de febrero de 1947: «Tiene por principal objeto este proyecto el que se determine de un modo fijo y permanente la forma en que haya el Gobierno de presentar a las Cortes las cuentas anuales que la Constitución previene.» Y en el *Diario de Sesiones* del Congreso queda constancia del alto rango que a la misma otorgaban los legisladores de la época, a la que consideraban como el documento más importante de la Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, incluso superior a los Presupuestos ²³.

²³ En el capítulo I, páginas 40 y 41, se transcriben las opiniones del señor Oliván, ponente de la Comisión Parlamentaria que dictaminó la Ley de Administración y Contabilidad de 1850, y del diputado señor González Morón.

En nuestros días, no obstante su rango constitucional —art. 136.1 de la Constitución— estamos asistiendo a un declinar de la Cuenta General del Estado, como se deduce de los hechos siguientes:

- La reserva de Ley para su aprobación que ha sido norma reiterada a través del tiempo, tanto por las Leyes Orgánicas del Tribunal de Cuentas como por las sucesivas Leyes de Administración y Contabilidad y por la Ley General Presupuestaria, puede considerarse suprimida a la vista de lo preceptuado por el artículo 10 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, de 12 de mayo de 1982.

- En la nueva redacción dada al artículo 133 de la Ley General Presupuestaria por el artículo 48.4 de la Ley 44/1983, de Presupuestos Generales del Estado para 1984, se dispone que por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda se determinarán la estructura y desarrollo de cada una de las partes de la referida Cuenta. Estructura y desarrollo que, siguiendo el ejemplo del Derecho comparado, han figurado en el texto de las sucesivas Leyes básicas de nuestra Hacienda Pública.

- No figura entre los documentos o cuentas anuales que establece el Plan General de Contabilidad Pública.

Si, como ha escrito K. Heinig, «la Cuenta General del Estado es el "Libro Mayor" para contar con rigor y con detalle la historia de cualquier sociedad contemporánea», es preciso que la misma recobre el rango, la importancia y la trascendencia que se le ha venido otorgando tradicionalmente en nuestro ordenamiento financiero.

La imagen fiel de la Contabilidad del Estado.—En la introducción del Plan General de Contabilidad, aprobado por Real Decreto 1643/1990, de 20 de diciembre, en relación con el concepto de «imagen fiel», se dice: «La imagen fiel, si bien no es un concepto cerrado y delimitado, trata de transcribir la doble noción de imparcialidad y objetividad que se debe perseguir en la elaboración de las cuentas anuales.»

Y tanto el Código de Comercio como la Ley de Sociedades Anónimas, después de las modificaciones introducidas por la Ley 19/1989, de reforma parcial y adaptación de la legislación mercantil a las Directivas de la Comunidad Económica Europea, otorgan importancia fundamental a la «imagen fiel» a la hora de elaborar las cuentas anuales, al disponer: «Las cuentas anuales deberán redactarse con claridad y mostrar la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera y de los resultados de la empresa...»

Si se traslada la norma a la Contabilidad del Estado, habida cuenta de las peculiaridades que se derivan de su sujeción al régimen presupuestario público, habría que establecer: «La Cuenta General del Es-

tado deberá redactarse con claridad y mostrar la imagen fiel de la ejecución del Presupuesto, de su situación financiera y patrimonial y de los resultados del ejercicio.»

Y la pregunta obligada es la siguiente: ¿Reflejan las Cuentas Generales del Estado la «imagen fiel» de las operaciones presupuestarias, financieras y patrimoniales que deben imputarse a cada ejercicio? A la vista de los Informes o Memorias del Supremo Órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, la contestación no puede ser afirmativa. El Tribunal de Cuentas, en los Informes o Memorias correspondientes a las últimas Cuentas que ha examinado y comprobado, deja constancia de las reiteradas desviaciones que se producen.

Desviaciones que se derivan principalmente de operaciones realizadas con el fin de alterar los resultados del ejercicio y cuya contabilización con imputación a uno u otro año facilita el régimen de presupuesto de competencia en la modalidad de ejercicio y que permite:

- Contabilizar derechos y obligaciones en ejercicio distinto de aquel en que se liquidaron los unos y contrajeron las otras.
- Imputar a ejercicio distinto del de su procedencia a derechos de contraído simultáneo a la aplicación del ingreso a los conceptos presupuestarios correspondientes y que provisionalmente se ingresaron asignándolos a cuentas extrapresupuestarias del Tesoro.

Desviaciones que en algunos casos pueden derivarse de operaciones efectuadas de acuerdo con la Ley y que conducen a imputar algunos gastos a presupuesto distinto de aquél en que se realizaron: formalización de anticipos de Tesorería; aplicación de determinados gastos al presupuesto vigente en el momento de la expedición de las órdenes de pago —arts. 65 y 63 del Texto refundido de la Ley General Presupuestaria.

Para que la Cuenta General del Estado refleje la «imagen fiel» de la actividad económico-financiera realizada por el mismo durante el ejercicio es preciso:

- Establecer el régimen de presupuesto de competencia en su modalidad de ejercicio, con normas que determinen con claridad y precisión los derechos y obligaciones que deben imputarse a cada ejercicio.
- Incorporar al Plan General de Contabilidad Pública cuentas que cumplan una función similar a la que en el Plan General de Contabilidad se asignan a las incluidas bajo la rúbrica «Ajustes por periodificación».
- Atribuir a la Intervención General de la Administración del Estado la dirección y realización con plena autonomía de las operaciones

relacionadas con el cierre de la contabilidad de cada ejercicio.

Cuando se ha predicado y defendido la autonomía de la Intervención General se ha hecho pensando siempre en sus funciones fiscalizadoras e interventoras, omitiendo las contables. Nuestro criterio es que tanta o mayor importancia en el ámbito de la disciplina presupuestaria tiene el que un derecho o una obligación se aplique al Presupuesto al que con arreglo a Derecho corresponden como el que en un expediente de gasto el crédito propuesto sea el adecuado.

- Incorporar a la Cuenta General del Estado un anexo o memoria en la que se expliquen las variaciones que por otras causas pueda representar en relación con la Cuenta del ejercicio anterior. Como por ejemplo:

- La disminución de gastos derivada de que determinados servicios hayan sido desgajados de la Administración General por pasar a ser desempeñados por una Entidad institucional; o, a la inversa, en caso de supresión de Entidades.

- Las excepciones establecidas por ley al principio de presupuesto bruto.

Relativas a las funciones de la Intervención General en relación con los Presupuestos Generales del Estado

Segregadas de la Intervención General las funciones que nuestro ordenamiento atribuye al Ministerio de Economía y Hacienda en relación con la formación de los Presupuestos Generales del Estado y de los documentos que los complementan, que han de ser remitidos por el Gobierno a la aprobación de las Cortes, así como la tramitación de cuantos expedientes hayan de alterar los créditos que inicialmente figuran en aquéllos, funciones que corresponden en la actualidad a la Dirección General de Presupuestos, le compete:

- Planificar, dirigir e inspeccionar la contabilidad presupuestaria.
- Controlar la legalidad en la ejecución del Presupuesto.
- Examinar, formular, en su caso, observaciones y preparar las cuentas que hayan de rendirse al Tribunal de Cuentas.
- Formar la Cuenta anual de Liquidación del Presupuesto a integrar en la Cuenta General del Estado.
- Informar los expedientes de modificaciones de créditos a que se refiere el artículo 69 del Texto refundido de la Ley General Presupuestaria.
- Ejercer el control financiero sobre los distintos programas comprendidos en los Presupuestos Generales del Estado, con la finalidad de evaluar desde la perspectiva de eficacia, eficiencia y economía la gestión de los programas.

En estas reflexiones procede resaltar el control financiero relacionado con la ejecución de los distintos programas comprendidos en los Presupuestos. Control que, formando parte del control financiero de regularidad y racionalidad económica e integrado en el circuito Presupuestación-Gestión-Control-Presupuestación, está llamado a constituir el instrumento de importancia trascendental al servicio de la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y de las modificaciones de los créditos iniciales a autorizar en el transcurso del ejercicio.

La formación de los Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio de acuerdo con las nuevas técnicas presupuestarias deberá fundamentarse simultáneamente sobre las directrices políticas que marquen las líneas generales de la actuación de la Administración y sobre la información contrastada que sobre la ejecución y grado de cumplimiento de los objetivos programados proporcionen la contabilidad y el control financiero.

En este sentido se orientan las normas contenidas tanto en las Leyes de Presupuestos de los últimos ejercicios como en las Ordenes Ministeriales sobre su elaboración. Así, por ejemplo, en la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de abril de 1991, por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 1992, se dispone: «1.4. La Intervención General de la Administración del Estado elaborará los informes de gestión presupuestaria que se requieran para conocer el grado de adecuación de los recursos humanos y materiales actualmente disponibles en cada unidad orgánica en relación a los objetivos a desarrollar por cada uno de los programas. Asimismo, se evaluará el grado de eficiencia logrado en el empleo de los mencionados recursos.»

Por otra parte, la disposición adicional decimosexta de la Ley 37/1988, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, faculta al Ministerio de Economía y Hacienda para dictar las normas y establecer los procedimientos necesarios al objeto de introducir un sistema normalizado de seguimiento del grado de realización de los objetivos definidos en las Memorias de Programas. Sistema que fue establecido y regulado por la Orden de 11 de abril de 1989 y en la que, entre otros extremos, se establece el control financiero, que se ejercerá de acuerdo con las normas y procedimientos que se establezcan al efecto por la Intervención General de la Administración del Estado y que tendrá por objeto el examen, análisis y evaluación de los sistemas y procedimientos de seguimiento de objetivos aplicados por los Organos gestores con el fin de determinar el grado de fiabilidad de sus informes.

Es preciso resaltar que el primero y uno de los más trascendentales controles del gasto público es el que se realiza al elaborar el Go-

bierno los Presupuestos Generales del Estado que anualmente ha de presentar a las Cortes Generales para su examen, enmienda y aprobación. Y es fundamental que los créditos se adecúen a los objetivos que con los gastos a realizar se pretendan conseguir.

Sobre el Estatuto de la Intervención General de la Administración del Estado

La mayor objeción que se pone al control interno es la que por ser un control ejercido por un Órgano dependiente de la propia Administración, un autocontrol, carece de los atributos de autonomía e independencia necesarios para que pueda ejercerse con sujeción a los principios de legalidad e imparcialidad.

Objeción que se intentó mitigar desde antiguo a base de conceder tanto a la Institución como al Interventor General y a sus Interventores-Delegados ciertas prerrogativas que contribuyeran a garantizar su autonomía e independencia en relación con las autoridades cuya gestión fiscalicen.

En el Proyecto de Ley de Administración y Contabilidad de 1893, proyecto Gamazo, se disponía: «El Interventor General, el Subinterventor General y los Jefes de Sección son inamovibles y no podrán ser destituidos ni suspensos sin previa instrucción de expediente en el que se oiga al interesado y al Consejo de Estado.» Posteriormente, la ola de revisionismos con la que se inició el siglo se manifestó asimismo en el ámbito de la Intervención, propugnando su unidad e independencia, con total separación de las funciones interventoras de las de gestión. Y con esta finalidad se defendía, por una parte, que el Órgano Superior Fiscal no podía depender del Ministro de Hacienda, que era el Departamento gestor por excelencia, ya que del mismo dependía la gestión del presupuesto de ingresos, del Tesoro y de una parte importante del presupuesto de gastos, como eran los derivados del servicio financiero de la Deuda; y, por otra, el deseo de dar carácter civil a la Intervención en la Administración militar.

Del primer deseo queda constancia expresa en el proyecto de Ley de González Besada, de 12 de abril de 1909, en el que se establecía que la Intervención General de la Administración del Estado funcionaría *en* lo sucesivo como Centro dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros. Cambio que se fundamentaba en el preámbulo en los términos siguientes: «De imperiosa necesidad para la normalidad de los Organismos económicos en todos sus aspectos es robustecer la acción fiscalizadora, y ello se logra dotando al organismo que la realice de cierta independencia en su funcionar jerárquico... Ahora, al

vigorizar este Organismo sustrayéndolo como dependencia del Ministerio de Hacienda y atribuyéndolo a la Presidencia del Consejo de Ministros, extendiéndose el ejercicio de su función intensificándola, porque al dimanar de lo que es cifra y compendio del Poder ejecutivo cobra el acto que se realice el consiguiente prestigio para imponerse en la medida de lo necesario.»

El deseo de dar carácter civil a la Intervención en la Administración militar se materializa, en un primer intento, en la Ley de Presupuestos de 26 de diciembre de 1914, en cuyo artículo 17 se disponía: «El Gobierno establecerá la Intervención Civil de los Departamentos de Guerra y Marina, que dependerá de la Presidencia del Consejo de Ministros, concediéndose al efecto los créditos necesarios, dando cuenta a las Cortes.»

Años más tarde, la supresión del Tribunal de Cuentas y de la Intervención General de la Administración del Estado y la creación simultánea del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública, reforma de vida efímera realizada durante la Dictadura del General Primo de Rivera, se fundamentaría, como consta expresamente en el preámbulo del Real Decreto de 1924, en la conveniencia de potenciar la autonomía e independencia de las funciones interventoras y fiscalizadoras: «Respecto a las condiciones del fiscalizador, pudo observar la dependencia inmediata que del fiscalizado tenía, situación que, restando imparcialidad al juicio y libertad a su emisión, esterilizaba el propósito, cuando no le convertía en disimulador discreto.»

Los anhelos de dotar de los atributos de unidad y autonomía e independencia a las funciones interventoras y fiscalizadoras cristalizaron en la II República, entre otros, en los hechos siguientes:

- Al dar carácter civil a toda la Intervención del Estado, atribuyéndola con carácter universal a la Intervención General de la Administración del Estado.
- Establecer la Ley de Bases de 1932, Ley Carner, la relación íntima de las funciones contables con las fiscalizadoras e interventoras, en la doble vertiente de los gastos y de los ingresos.
- Disponer la independencia de los Interventores en relación con las autoridades cuya gestión han de fiscalizar: «La función fiscal se ejercerá por delegación del Interventor General, de cuya autoridad dependerá directamente el personal a quien se haya encomendado, con absoluta independencia de las autoridades cuya gestión fiscalicen, que, a tal efecto, carecen de fuero y de jurisdicción sobre dichos funcionarios.» Y otorgarles carácter de autoridad a los nombrados por el Interventor General para ejercer funciones de inspección de los gastos públicos: «Tendrán, en el ejercicio de su función, el carácter de auto-

ridad con libre acceso en cualquier momento a las oficinas, centros, dependencias y establecimientos de todo orden. Los primeros Jefes de los mismos deberán darles las mayores facilidades para el cumplimiento de su misión» (arts. 1 y 3 del Decreto de 28 de septiembre de 1935).

Los anhelos de dotar de los atributos de autonomía e independencia a las funciones interventoras y fiscalizadoras llegan hasta el propósito de colocar en el futuro a la Intervención General bajo la dependencia del Parlamento: «El desuso y el olvido de tan terminante y clara disposición de la ley, al mismo tiempo que la notoria falta de independencia de los llamados a ejecutarla, han podido ser causa de dispendios y de erróneas aplicaciones de los caudales públicos, que a todo trance hay que evitar con la creación de un Cuerpo de Intervención de carácter civil, cuyo servicio rápido y competente le haga no sólo eficaz, *sino también apto para continuar como rama de dicha Intervención General cuando ésta dependa directamente del Parlamento.*» (Del preámbulo por el que se creaba el Cuerpo de Intervención Civil de la Marina.)

No se trata, como en la reforma de 1924, de crear un Órgano de control único e independiente, sino de que la Intervención General de la Administración del Estado, conservando su denominación y funciones, pase a depender del Parlamento.

En la actualidad, el artículo 16.1 del Texto refundido de la Ley General Presupuestaria, dispone: «La Intervención General de la Administración del Estado ejercerá las funciones previstas en el artículo 93 de esta Ley, con plena autonomía respecto de las autoridades y demás Entidades cuya gestión fiscalice.»

Si se parte de los principios siguientes:

a) Necesidad de un control interno organizado y regulado dentro del ámbito del Poder ejecutivo. Control que, salvo el breve paréntesis que supuso el Tribunal Supremo de la Hacienda Pública, responde al modelo vigente en España desde la Constitución de Cádiz hasta nuestros días, y que, según opinaba ya en 1961 M. J. van Hoorn, resulta imprescindible en un Estado moderno: «En un Estado moderno casi todo estriba en el control interno»²⁴.

b) El control interno requiere que se otorgue la máxima autonomía al Órgano al que se atribuya el ejercicio del mismo.

Es necesario dotar a la Intervención General de la Administración del Estado de un Estatuto propio en el que, entre otros extremos, se establezcan las bases que garanticen su autonomía funcional y la inde-

²⁴ En el pensamiento con el que se encabeza este Epílogo.

pendencia de los Interventores en relación con las autoridades y Entidades cuya gestión financiera hayan de controlar. En concreto, en dicho Estatuto debieran figurar, a nuestro juicio, entre otras, bases del siguiente tenor:

A) Referentes a la Institución:

a) Compete a la Intervención General del Estado el ejercicio del control financiero interno y la planificación, dirección e inspección de la Contabilidad pública en el ámbito de la Administración General del Estado, de sus Entidades institucionales y de la Administración de la Seguridad Social.

b) La Intervención General de la Administración del Estado, integrada con autonomía funcional en el Poder Ejecutivo, ejercerá sus funciones por medio de órganos propios, conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad.

c) La Intervención General de la Administración del Estado se integrará en la estructura orgánica del Ministerio de Economía y Hacienda y dependerá funcionalmente del Consejo de Ministros a través de la Secretaría del Gobierno.

Consideramos que con esta fórmula se conseguiría, por una parte, que continuara dentro de la órbita del Ministerio de Hacienda, en la que por muchas razones debe seguir, y, por otra parte, dotarla de autonomía funcional en relación con el mismo.

d) La Intervención General de la Administración del Estado tendrá el rango orgánico de Subsecretaría.

La situación actual presenta la incongruencia de que tiene la misma categoría orgánica que las Intervenciones Generales de la Defensa y de la Seguridad Social que funcionalmente le están subordinadas.

Además, la relevancia de las funciones que tiene atribuidas y la extensión de las mismas a toda la Administración del Estado, a sus Entidades institucionales y a la Seguridad Social está demandando que se le otorgue el rango de órgano superior, según lo establecido en el artículo 8 de la Ley 10/1983, de 16 de agosto, sobre Organización de la Administración Central del Estado.

e) La Intervención General de la Administración del Estado tendrá dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado y dispondrá de los demás medios necesarios para el desempeño de sus funciones.

B) Relativas al Interventor General:

a) El Interventor General de la Administración del Estado será nombrado por el Rey a propuesta del Gobierno, su mandato será de cinco años.

El período de cinco años haría que el período de su mandato no coincidiera con el de una legislatura, lo que daría mayor independencia al cargo.

Por otra parte, el nombramiento por el Rey no constituiría una novedad, toda vez que ya un Real Decreto de 8 de febrero de 1819 establecía: «El Contador General será nombrado por el Rey y formará parte del Consejo de Hacienda.» Y, como es sabido, el Contador General fue el antecesor en el tiempo del actual Interventor general.

b) Entre las atribuciones del Interventor General de la Administración del Estado estarían las siguientes:

- Formar parte de la Comisión General de Subsecretarios que tiene encomendados el estudio y preparación de los asuntos sometidos a deliberación del Consejo de Ministros.

La incorporación del Interventor General a dicha Comisión tendría su justificación, de una parte, en la dependencia funcional de la Institución del Consejo de Ministros, y, de otra, en el hecho de que entre los asuntos sometidos a deliberación del Consejo de Ministros se encuentran los referentes a la resolución de las discrepancias que puedan surgir entre la Intervención y los Órganos gestores y a la convalidación de los gastos realizados omitiendo el trámite de fiscalización previa cuando éste es preceptivo.

- Nombrar, por el procedimiento de libre designación, a los Interventores-Delegados.

- Ejercer respecto a los funcionarios comprendidos en las plantillas orgánicas de la Intervención General las competencias que nuestro ordenamiento atribuye a los Subsecretarios en los Departamentos ministeriales.

- Aprobar, dentro de los límites previstos en el artículo 74 del Texto refundido de la Ley General Presupuestaria, los gastos propios de los Servicios a su cargo.

C) Relacionadas con los Interventores y Agentes de la Intervención General de la Administración del Estado:

a) Los Interventores-Delegados ejercerán sus funciones con absoluta independencia de las autoridades y Entidades cuya gestión fiscalicen, que a tal efecto, carecerán de fuero y de jurisdicción sobre dichos funcionarios.

b) Los Interventores-Delegados y los Agentes de la Intervención General de la Administración del Estado que ejerzan las funciones de comprobación material de la inversión en la modalidad de control de legalidad y las inherentes al control de regularidad y racionalidad económica tendrán en el ejercicio de las mismas carácter de autoridad,

con libre acceso en cualquier momento a las oficinas, centros, dependencias y establecimientos de todo orden.

Referentes a la necesidad de una nueva Ley Básica de la Hacienda Pública

El entonces Secretario de Estado de Hacienda, señor Borrell Fontelles, en el acto inaugural de las IX Jornadas de Control Financiero, manifestaba: «Reconstruir la Ley-Marco que organice el Sector Público, que redefina sus elementos constitutivos, la forma en los que éstos obtienen recursos y los administran, la forma en que esta administración es controlada y la forma en que se potencie el gestor público, será una de las grandes tareas legislativas de la siguiente legislatura y quinta legislatura democrática. Ello es así porque por lo menos ha habido dos grandes vectores de cambio exógeno que han transformado profundamente nuestro Sector Público, la descentralización política del Estado de las autonomías y la integración política en Europa»²⁵.

La promulgación de una nueva Ley Básica de la Hacienda Pública que actualice nuestro ordenamiento en todo lo referente al régimen económico-financiero del Sector público estatal, incorporando a la misma la normativa que están demandando las profundas transformaciones que desde 1977 han experimentado tanto el Estado, con la Organización Territorial establecida por el Título VIII de la Constitución y con la incorporación de España a la Europa Comunitaria, como el Sector público estatal, con la creación de Entes no encuadrados ni regulados en la Ley General Presupuestaria en su redacción primitiva, y que el señor Borren Fontelles consideraba en 1986 que debía ser una de las grandes tareas de la quinta legislatura democrática, continúa siendo en el día de la fecha una asignatura pendiente que es preciso estudiar y aprobar sin demora.

En la nueva Ley debieran establecerse las normas básicas reguladoras de los extremos siguientes:

- A) De la definición, delimitación y clasificación del Sector público estatal.
- B) Del ámbito de los Presupuestos Generales del Estado, según lo preceptuado por el artículo 134.2 de la Constitución.
- C) Del Derecho presupuestario a aplicar a cada clase o categorías de los Entes que integran el Sector público estatal.
- D) Del régimen de la Deuda del Estado, de sus operaciones financieras y del Tesoro Público.

²⁵ Celebradas en Madrid del 22 al 24 de abril de 1986. Intervención General de la Administración del Estado, págs. 3 y 4.

Sobre este particular, el Consejo de Estado, en su dictamen de 14 de julio de 1988, al proyecto de Texto refundido de la Ley General Presupuestaria, decía: «En el Régimen de la Deuda Pública, que se regula en el Título IV, el proyecto recoge la redacción debida a la Ley 33/1987, de Presupuestos Generales del Estado para 1989. Sin embargo, especialmente en este tema, es necesario subrayar la necesidad de una regulación legal definitiva en la futura Ley Básica de la Hacienda Pública, toda vez que la normativa propuesta no contiene una disciplina satisfactoria de esta materia.»

E) Del control financiero interno en sus distintas clases y modalidades y del régimen jurídico de la Contabilidad del Estado.

F) Dentro del marco de la Constitución y respetando, en todo caso, su independencia del Poder Ejecutivo, del régimen económico-financiero de los Órganos Constitucionales.

Sobre este extremo, el Consejo de Estado, en el dictamen más arriba citado, decía: «Con todo ha de seguirse insistiendo en que la regulación contenida en la Ley General Presupuestaria es claramente insuficiente, aunque no corresponda al proyecto de texto refundido lograr una plena adecuación de la misma Constitución. Así, por ejemplo, la Corona constituye una excepción al principio presupuestario de especialidad cualitativa (art. 65.1 CE) y no se encuentra sometida a la rendición de cuentas justificativas de la inversión de los fondos recibidos del Tesoro. Las Cortes Generales gozan de una autonomía presupuestaria más amplia que los restantes órganos constitucionales (como reconoce hoy el art. 69.3 de la LPG, redacción según la Ley 33/1987) y es distinta la posición del Tribunal Constitucional (disposición adicional segunda de la LO 2/1979, de 3 de octubre) de la del Consejo General del Poder Judicial (art. 107 de la LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial). Pero estas delicadas cuestiones no pueden ser resueltas en el texto que se informa, debiendo esperarse a la Ley Básica de la Hacienda Pública del Estado para su regulación.»

G) De la organización, definición y delimitación de las Entidades institucionales del Estado y del régimen económico-financiero de cada clase o grupo de las mismas.

H) Del régimen económico-financiero de la Seguridad Social.

I) De las interrelaciones de la Hacienda del Estado con las Haciendas de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones locales.

J) De las interrelaciones de la Hacienda del Estado con la Hacienda de las Comunidades Europeas.

Los redactores de la nueva Ley deberán plantearse, asimismo, las reformas que puedan y deban introducirse en los procedimientos administrativos y financieros reguladores de la gestión de los gastos públicos y del control de la actividad financiera, con el fin de hacer compatible el principio de legalidad con una gestión de los servicios y de

los gastos que responda a los criterios de eficiencia y economía proclamados por el artículo 31.2 de la Constitución.

La nueva Ley podría y, a nuestro juicio, debería tener el carácter de Ley de bases que desarrollase las competencias legislativas reservadas al Estado por el artículo 149.1 de la Constitución en relación con las materias objeto de la misma. De este modo se transformaría en la única Ley aplicable en todo el territorio del Estado en la parte de su contenido que correspondiera a dichas materias, y, simultáneamente, se conseguirían dos objetivos: desarrollar la Constitución y contribuir a la estabilidad de la Ley.

La Ley Básica de la Hacienda Pública del Estado, aun no teniendo rango superior al de Ley ordinaria, debe ser encuadrada por un específico cometido y su papel de Ley-Marco de otras leyes entre las denominadas «vertebradoras» del sistema jurídico, las cuales precisan de una estabilidad que las preserve de la necesidad de ser modificadas por leyes coyunturales.

Estabilidad que, por una parte, debe sustentarse en la solidez de su estructura jurídica y en un firme anclaje en los principios rectores de las materias que ha de regular. Por ello, como señalaba Gómez-Ferrer: «Todo el tiempo y todo el trabajo que se dedique al estudio de los problemas planteados, y de su solución, será la mejor garantía de estabilidad de la ley, y la forma de evitar un continuo tejer y destejer en materia normativa como resultado lógico —y evitable— de la falta de previsión»²⁶.

Estabilidad que, por otra parte, requiere que la nueva Ley sea el resultado del consenso de todas las fuerzas políticas, que no sea una Ley de partido, ni de Gobierno, sino una Ley de Estado, como resaltaron y recalcaron una y otra vez quienes redactaron, discutieron y aprobaron las sucesivas Leyes de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública.

²⁶ En «La posición de la Ley General Presupuestaria en el ordenamiento Jurídico», incluido en obra citada en reseña bibliográfica, págs. 50 y 51.

RESEÑA BIBLIOGRAFICA

- ACED Y BARTRINA, Francisco: *Curso de Contabilidades Oficiales*. Instituto Editorial Reus. Madrid, 1928.
- ACOSTA ESPAÑA, Rafael; FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, Francisco, y otros: *Anuario de Derecho y Economía de la Hacienda Pública*. Talleres Gráficos Imprenta Núñez. Madrid, 1962.
- ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, César: «El control de la Hacienda Pública en España», en *El control de la Hacienda Pública*. Ediciones Rialp, Madrid, 1971.
- «Servidumbres del control de legalidad», en *I Jornadas sobre control de la actividad financiera*. Intervención General de la Administración del Estado, 1975.
- «La Ley General Presupuestaria: un juicio global», en *Rev. de Economía Política*, septiembre-diciembre 1977.
- «La evolución histórica del Presupuesto español,» en *Rev. H. P. Española*, núm. 11.
- Derecho Financiero y Tributario*. Escuela de Inspección Financiera y Tributaria, 1979.
- «La Constitución Española y el Presupuesto del Estado», en *Rev. Internacional de Ciencias Administrativas*, VI, XLVI, 1980.
- «La pretendida jurisdicción del Tribunal de Cuentas», en *Rev. Presupuesto y Gasto Público*, núm. 17.
- ALCALDE HERNÁNDEZ, José Carlos: «Situación y perspectivas del control financiero», en *Rev. Presupuesto y Gasto Público*, núm. 28/1, 2ª época.
- ALFÉREZ MARURI, José María: *La Intervención del Gasto y el Cuerpo Pericial de Contabilidad*. Intervención General de la Administración del Estado, 1951.
- ALZAGA VILLAAMIL, Oscar: *Comentario Sistemático a la Constitución Española de 1978*. Ediciones del Foro. Madrid, 1978.
- ANTONAYA SUJA, Angel Luis: «Criterios rectores de aplicación del gasto público», en *Hacienda y Constitución*. Instituto de Estudios Fiscales. Colección Libros de Bolsillo, núm. 52.

- ARACIL MARTÍN, Juan: «El proceso del pago en la Ley General Presupuestaria», en *IX Jornadas de Control Financiero*. Intervención General de la Administración del Estado, 1986.
- ARÉVALO, Alberto: *Contabilidad pública*. Editorial Prometeo, Buenos Aires, 1954.
- ARGÜELLO REGUERA, Ceferino: «El Presupuesto de gastos fiscales», en *II Jornadas sobre el control de la actividad financiera*. Instituto de Estudios Fiscales, 1977.
- ARGÜELLO REGUERA, Ceferino, y ARACIL MARTÍN, Juan: «Funciones múltiples de un sistema moderno de Contabilidad Pública», en *Rev. H. P. Española*, núm. 31.
- ARINO ORTIZ, Gaspar: *La Constitución y la Ley General Presupuestaria*. Instituto Nacional de Prospectiva, 1980.
- AROSTEGUI, Julio: «La España de los reformismos», en *Historia de España 16*, tomo X, 1982.
- ARTOLA, Miguel: «La burguesía revolucionaria (1808-1874)», en *Historia de España Alfaguara*.
- ATCHABAHLAN, Adolfo, y MASSIER, Guillermo: *Curso de Contabilidad pública*. Aguilar. Buenos Aires, 1963.
- BAHAMONDE, Ángel, y TORO, Julián: «Antecedentes de la Revolución de 1868», en *Historia de España 16*, tomo IX, Madrid, 1982.
- «El Sexenio Democrático 1868-1874», en *Historia de España 16*, tomo X, Madrid, 1982.
- BAREA TEJEIRO, José: *La Contabilidad Pública y la Fiscalización en un Programa de Desarrollo Económico*. Intervención General de la Administración del Estado, 1964.
- «La Ley General Presupuestaria como instrumento de política económica y de asignación de recursos por el Sector público», en *II Jornadas sobre control de la actividad financiera*. Instituto de Estudios Fiscales, 1977.
- *La larga marcha hacia la eficiencia en la Administración Pública*. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Autónoma de Madrid, curso 1989-90.
- BAYÓN MARINE, Ignacio: *Aprobación y Control de los Gastos Públicos*. Instituto de Estudios Fiscales, 1972.
- BAYONA PEROGORDO, José: «Notas para la reconstrucción de un Derecho de los gastos públicos», en *Rev. Presupuesto y Gasto Público*, núm. 2.
- «El procedimiento del gasto público y su control», en *Rev. Presupuesto y Gasto Público*, núm. 13.
- BENEYTO JUAN, Luis R.: «Las nuevas fórmulas presupuestarias en la asignación de recursos», en *Rev. Presupuesto y Gasto Público*, núm. 22.
- BENEYTO JUAN, Luis R.; PALACIOS RODRIGO, Jesús, y ARGÜELLO REGUERA, Ceferino: «El Presupuesto base cero», en *Rev. H. P. Española*, núm. 50.
- BERGGREN, Rune: «El Control Financiero y Auditoría en la Administración Pública de Suecia», en *I Jornadas sobre control de la actividad financiera*. Intervención General de la Administración del Estado, 1975.
- BIELSA, Rafael: *Régimen Jurídico de la Contabilidad Pública*. Roque DE PALMA (ed.). Buenos Aires, 1955.

- BIESCAS, José Antonio, y TUNÓN DE LARA, Manuel: «España bajo la Dictadura Franquista», en *Historia de España*, tomo X. Editorial Labor, 1980.
- BLASCO LANG, José Juan: «La incidencia del artículo 31.2 de la Constitución en la función de control», en *Rev. Presupuesto y Gasto Público*, núm. 21.
- BLASCO LANG, José Juan, y BARCO FERNÁNDEZ-MOLINA, Jesús del: «El control operativo en el Presupuesto de 1985», en *Rev. H. P. Española*, núm. 90.
- BOHOYO CASTAÑAR, Francisco: *El principio de legalidad financiera como presupuesto de validez del acto administrativo*. Instituto de Estudios Fiscales, 1986.
- «El control económico-financiero como instrumento para la reforma de la Administración Pública», en *Rev. Presupuesto y Gasto Público*, núm. 21.
- BORRELL FONTELLES, José: *Discursos de apertura y clausura de las IX Jornadas de Control Financiero*. Intervención General de la Administración del Estado, 1986.
- BRAÑA PINO, Javier: «Los "gastos fiscales": Concepto y problemática», en *Rev. H. P. Española*, núm. 72.
- BUGIDOS GARAY, Pedro: «El control interno de la actividad financiera del Sector público», en *VI Jornadas de Control Financiero*. Intervención General de la Administración del Estado, 1982.
- BURLAUD, Alain: «El control de la gestión de los servicios públicos», en *Rev. Presupuesto y Gasto Público*, núm. 4.
- CALVO-SOTELO, José: *Mis servicios al Estado*. Instituto de Estudios de Administración Local, 1974.
- CALLE SAIZ, Ricardo: «Análisis de la evolución en España del principio presupuestario de especialidad temporal», en *Rev. de Economía Política*, núm. 54.
- «El principio de especialidad temporal en la Ley General Presupuestaria de 1977», en *Rev. Presupuesto y Gasto Público*, núm. 1.
- CARRETERO PÉREZ, Adolfo: *La Empresa Pública en la Contabilidad Presupuestaria y en la Contabilidad Nacional*. Servicio Publicaciones del Tribunal de Cuentas, 1989.
- CAYÓN GALIANO, Antonio: «Legalidad y control del gasto público», en *Rev. Presupuesto y Gasto Público*, núm. 1.
- «El ámbito del control financiero». En *IX Jornadas de Control Financiero*. Intervención General de la Administración del Estado, 1986.
- CAZORLA PRIETO, Luís: «El control financiero externo del gasto público en la Constitución», en *Rev. Presupuesto y Gasto Público*, núm. 2.
- COLLADA ANDREU, Joaquín: «Consideraciones sobre el origen y evolución de la Intervención General de la Administración del Estado», en *Rev. H. P. Española*, núm. 31.
- COMELLAS, José Luis: *Historia breve de España contemporánea*. Ediciones Rialp, 1989.
- COMÍN COMÍN, Francisco: *Hacienda y Economía en la España contemporánea (1800-1936)*. Instituto de Estudios Fiscales, 1988.
- CUERVO GARCÍA, Álvaro: «Bases para el diseño de un modelo organizativo de las empresas públicas: *holdings* empresariales o entidades públicas de dirección», en *Rev. H. P. Española*, núm. 81.

- DE ESTEBAN, Jorge: *Las Constituciones de España*. Tauros Ediciones, S. A. Madrid, 1986.
- DE LA CIERVA, Ricardo: *Historia básica de la España actual*. Editorial Planeta, 1974.
- DE MADARIAGA, Salvador: *España. Ensayo de Historia Contemporánea*. Espasa-Calpe, S. A., 1979.
- DE TORRES, Manuel: *Teoría y práctica de la Política Económica*. Editorial Aguilar, 1955.
- DE TORRES, Manuel, y otros: *La Contabilidad Nacional de España*. Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, 1958.
- DÍAZ GARCÍA, Ramón: «La Contabilidad en la Ley General Presupuestaria», en *II Jornadas sobre control de la actividad financiera*. Instituto de Estudios Fiscales, 1977.
- «El control financiero en el Sector Público», en *Rev. Presupuesto y Gasto Público*, núm. 25.
- DÍAZ PLAJA, Fernando: *Otra Historia de España*. Espasa-Calpe, S. A. Colección Austral, 1987.
- DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, Revista: Núm. 180, extraordinario. «La Constitución Española de 1978».
- DREZE, Monique: «Misión y atribuciones del Tribunal de Cuentas de Bélgica», en *Rev. Presupuesto y Gasto Público*, núm. 23.
- DURÁN HERVÁS, Almudena: «El control para la eficacia del gasto de la Seguridad Social», en *III Jornadas sobre control de la actividad financiera*. Instituto de Estudios Fiscales, 1979.
- DUVERGER, Maurice: *Instituciones financieras*. Casa Editorial Bosch. Barcelona, 1960.
- FABRE, Francis J.: «El control de la Hacienda Pública en Francia», en *El control de la Hacienda Pública*. Ediciones Rialp. Madrid, 1971.
- FÁBREGAS DEL PILAR Y DÍAZ DE CEBALLOS, José María: *El control de la actividad fiscal del Estado según el Derecho español*. Conferencia pronunciada en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el día 8 de febrero de 1956.
- Ley de Contabilidad y Fiscalización e Intervención de los Derechos y Obligaciones del Estado*. Instituto Editorial Reus. Madrid, 1957.
- FERNÁNDEZ ALMAGRO, Melchor: *Historia política de la España contemporánea*. Alianza Editorial, 1969.
- FERNÁNDEZ MAROTO, Leoncio: «Control del gasto público en la Administración Federal norteamericana: la "General Accounting Office"», en *Rev. Presupuesto y Gasto Público*, núm. 4.
- «El control financiero en las organizaciones supranacionales», en *Rev. Presupuesto y Gasto Público*, núm. 15.
- FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, Francisco: *La España Necesaria*. Taurus Ediciones, S. A., 1980.
- FERNÁNDEZ PASTRANA, José María: «Aspectos jurídicos del control financiero de la Seguridad Social», en *III Jornadas sobre el control de la actividad financiera*. Instituto de Estudios Fiscales, 1979.
- FERRÍN GUTIÉRREZ, José Agustín: «El control de carácter financiero de los artículos 17 y 18 de la Ley General Presupuestaria», en *Rev. Presupuesto y Gasto Público*, núm. 12.

- FUENTES QUINTANA, Enrique: «Análisis Económico del Sector público», en *I Jornadas sobre control de la actividad financiera*. Intervención General de la Administración del Estado, 1975.
- «Los principios del reparto de la carga tributaria», en *Rev. de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, núm. 41. Editorial de Derecho Financiero.
 - *Introducción a la obra de Charles L. Schultze; PPBS: Política y Economía del Gasto Público*. Instituto de Estudios Fiscales. Colección Libros de Bolsillo, núm. 2.
 - *Hacienda Pública. Introducción y Presupuesto*. Imprenta Rufino García Blanco. Madrid, 1990.
- FUENTES VEGA, Santiago: *Presupuesto y Control de los gastos del Estado*. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, 1984.
- FUSI, Juan Pablo: «La década desarrollista», en *Historia de España 16*, tomo XIII, 1983.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón: *Curso de Derecho Administrativo*. Editorial Civitas, S. A. Madrid, 1981.
- GARCÍA DE LA MORA, Leonardo: «El Derecho Presupuestario o Contable como ordenamiento del control de la Hacienda Pública», en *Rev. de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 52.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, José: «El control de los gastos del Estado», en *Ciclo de conferencias cincuentenario Ley de Administración y Contabilidad*. Editorial Prensa Española. Madrid, 1961.
- GARCÍA GARCÍA, José Luis: «El control (externo e interno) en la Constitución», en *Hacienda y Constitución*. Instituto de Estudios Fiscales, Colección Libros de Bolsillo, núm. 52.
- «El control interno», en *IV Jornadas sobre el control de la actividad financiera*. Instituto de Estudios Fiscales, 1981.
 - «La constitucionalidad de los principios presupuestarios», en *Rev. Presupuesto y Gasto Público*, núm. 22.
- GARCÍA GIL, Fructuoso: «La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas», en *Rev. Presupuesto y Gasto Público*, núm. 9.
- GARCÍA ORTEGA, Juan Antonio: «El cierre del ejercicio presupuestario», en *Análisis de la Ley General Presupuestaria. II Jornadas sobre control financiero*. Instituto de Estudios Fiscales, 1977.
- GARCÍA TREVIJANO, José Antonio: «Concepción unitaria del Sector público», en *La Empresa Pública*. Publicaciones del Real Colegio de España en Bolognia, 1970.
- GARRIDO FALLA, Fernando: «La Empresa pública en el Derecho español», en *La Empresa Pública*. Publicaciones del Real Colegio de España en Bolognia, 1970.
- «Efectos institucionalizadores de la Intervención General de la Administración del Estado», en *IV Jornadas sobre el control de la actividad financiera*. Instituto de Estudios Fiscales, 1981.
 - *Reflexiones sobre una reconstrucción de los límites formales del Derecho administrativo español*. Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.
- GAUDEMET, Paul-Marie: «El control financiero de las empresas públicas», en *Rev. Presupuesto y Gasto Público*, núm. 8.

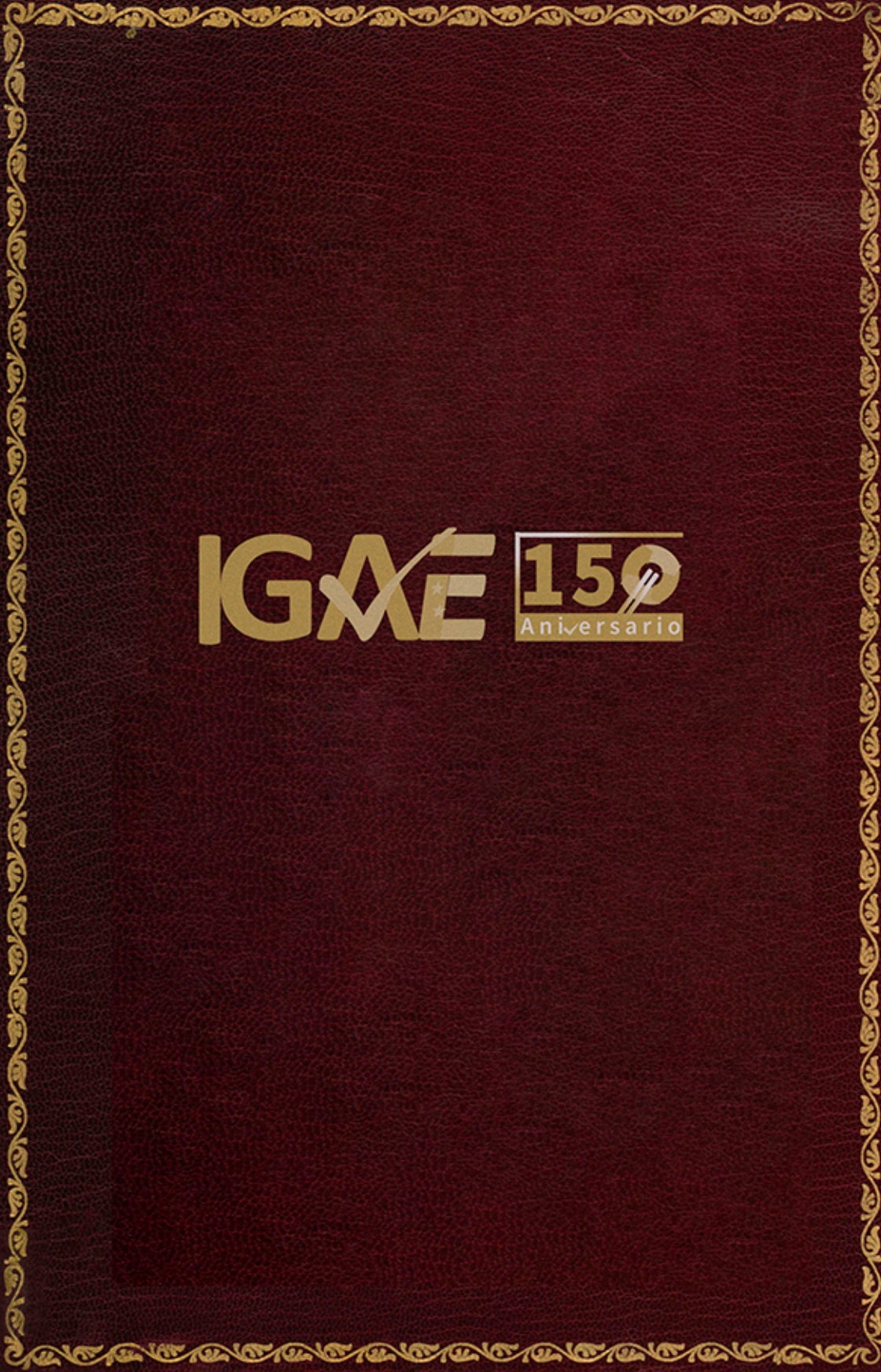
- GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael: «La posición de la Ley General Presupuestaria en el ordenamiento jurídico», en *IX Jornadas de control financiero*. Intervención General de la Administración del Estado, 1986.
- GONZÁLEZ BERENGUER, José Luis: «El control del gasto público en Francia», en *Rev. Presupuesto y Gasto Público*, núm. 2.
- GONZÁLEZ-BLANCH, Francisco: «Los problemas de evaluación de los "gastos fiscales" en los países miembros de la OCDE», en *Rev. Presupuesto y Gasto Público*, núm. 20.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Eusebio: «La Ley del Presupuesto en la Constitución Española de 1978», en *Rev. Presupuesto y Gasto Público*, núm. 3.
- «El articulado de las Leyes anuales de Presupuestos», en *Rev. Presupuesto y Gasto Público*, núm. 24.
- GONZÁLEZ, Manuel Jesús: *La Economía Política del Franquismo*. Editorial Tecnos. Madrid, 1979.
- «La autarquía económica bajo el régimen del General Franco: una visión desde la teoría de los derechos de propiedad», en *Rev. de Información Comercial Española*, núms. 676-677, diciembre 1989-enero 1990.
- GONZALO Y GONZÁLEZ, Leopoldo: «El Tesoro Público español: sus funciones», en *Rev. H. P. Española*, núm. 14.
- GONZÁLEZ PALOMINO, Juan: *La función interventora en los ingresos del Estado*. Intervención General de la Administración del Estado, 1951.
- GUTIÉRREZ ROBLES, Augusto: «El principio de especialidad temporal y la contabilidad presupuestaria», en *Rev. H. P. Española*, núm. 14.
- «La Cuenta General del Estado», en *Rev. H. P. Española*, núm. 31.
- «Problemática del control de la Empresa pública por el Tribunal de Cuentas», en *El Tribunal de Cuentas en España*. Instituto de Estudios Fiscales, 1981.
- «El régimen económico-financiero de las Entidades estatales de carácter empresarial», en *Rev. Presupuesto y Gasto Público*, núm. 22.
- HERVÁS CUARTERO, Enrique: *Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas*. Instituto Nacional de Prospectiva.
- HERRERO SUAZO, Santiago: «Perspectivas del control en la Ley General Presupuestaria», en *II Jornadas sobre el control de la actividad financiera*. Instituto de Estudios Fiscales, 1977.
- «La Ley General Presupuestaria y el control», en *Rev. H. P. Española*, núm. 44.
- «Fundamento del control financiero interno y la Constitución», en *Rev. Presupuesto y Gasto Público*, núm. 6.
- HERRERO SUAZO, Santiago, y otros: «Comentarios a la Ley General Presupuestaria», en *Comentarios a las Leyes Tributarias y Financieras*, tomo XLI, vols. I y II. Editorial de Derecho Financiero, 1986.
- HICKS, J. R.: «La reforma de la contabilidad presupuestaria», en *Rev. de Economía Política*, vol. VIII, núm. 1, enero-abril 1957. Instituto de Estudios Políticos.
- HICKS, Ursula K.: *Hacienda Pública*. Aguilar, S. A. de Ediciones, 1950.
- INGROSSO, Manlio: «Sobre los principios del Presupuesto del Estado», en *Rev. de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, vol. XVII, núm. 130, julio-agosto 1977.

- INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES: *Cuentas del Estado Español: 1908 a 1935 (2 tomos) y 1940 a 1957*.
- Datos básicos para la Historia Financiera de España (1850-1975)*. Vol. I: *Clasificación económico financiera de los gastos e ingresos del Estado*. Vol. II: *La Deuda pública*.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: *Anuario estadístico de España. Años 1975 a 1989*.
- INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO. *Estadísticas de los Presupuestos Generales del Estado*. Vol. I: 1850-1890/91. Vol. II: 1890/91-1907.
- Resúmenes mensuales de ingresos y pagos por recursos y obligaciones del Presupuesto (1958 a 1975)*.
- JIMÉNEZ NIETO, Juan Ignacio: *Teoría General de la Administración*. Editorial Tecnos, 1975.
- LABAND, Paul: *El Derecho Presupuestario*. Instituto de Estudios Fiscales. Colección Obras Básicas de Hacienda Pública, 1979.
- LABRADOR DE LA FUENTE, Enrique: *Discurso Cincuentenario Cuerpo Pericial de Contabilidad del Estado*. Intervención General de la Administración del Estado, 1943.
- LARRAZ LÓPEZ, José María: *Discurso leído en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas el 18 de noviembre de 1952, en el primer centenario de D. Juan Bravo Murillo*.
- LÓPEZ RODÓ, Laureano: *Estructura y funciones de la Administración Financiera*. Oficina de Coordinación y Programación Económica. B. O. del Estado, 1959.
- LOZANO IRUESTE, José María: *Introducción a la Teoría del Presupuesto*. Instituto de Estudios Fiscales. Colección Libros de Bolsillo, núm. 71, 1983.
- MÁÑEZ VINDEL, Gregorio: «El control de la actividad financiera en el Consejo de Europa», en *III Jornadas sobre el control de la actividad financiera*. Instituto de Estudios Fiscales, 1979.
- MARCOS SANZ, Isidoro: «Modelo constitucional del control del gasto público: pautas para su desarrollo», en *IV Jornadas sobre control de la actividad financiera*. Instituto de Estudios Fiscales, 1981.
- MARTÍNEZ CORTIÑA, Rafael: *La transición económica de España*. Ediciones Ciencias Sociales. Madrid, 1990.
- MARTÍN FERNÁNDEZ, Miguel: «La Administración financiera y su reforma», en *Rev. Presupuesto y Gasto Público*, núm. 17.
- MARTÍN MATEO, Ramón: *Derecho Público de la Economía*. Centro de Estudios Universitarios Ramón Areces. Madrid, 1985.
- MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel: «La burguesía conservadora en (1874-1931)», *Historia de España Alfaguara*. Madrid, 1973.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Dionisio: *El Sistema Financiero de las Comunidades Europeas*. Instituto de Estudios Fiscales, 1974.
- MENDIZÁBAL ALLENDE, Rafael: «La Contaduría Mayor de Cuentas», en *Rev. de Derecho Judicial*, enero-marzo 1966.
- «Función y esencia del Tribunal de Cuentas», en *Rev. Administración Pública*, núm. 46.

- MILAZZO, Vicaenzo: «El Control Financiero en el Ordenamiento Estatal Italiano», en *I Jornadas sobre control de la actividad financiera*. Intervención General de la Administración del Estado, 1975.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: *Reflexiones para la modernización de la Administración*, 2.º ed., junio 1989, ejemplar mecanografiado.
- MONTEJO VELILLA, Salvador: «El Parlamento y sus transformaciones actuales», en *Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia (11-13 abril 1988)*.
- MONZÓ TORRES, José Luis: «El Estatuto de la función interventora en la Generalidad de Cataluña», en *Rev. Presupuesto y Gasto Público*, núm. 19.
- MORENO GIL, Oscar: *Contratos administrativos*. Instituto de Estudios Fiscales, 1978.
- MUÑOZ LÓPEZ-CARMONA, Rafael: «El control de la actividad financiera en las Comunidades Europeas», en *III Jornadas sobre control de la actividad financiera*. Instituto de Estudios Fiscales, 1979.
- NACIONES UNIDAS: *La Contabilidad del Gobierno en la Gestión del Desarrollo Económico*. Nueva York, 1978.
- *Manual de Intervención de Cuentas del Gobierno en los Países en Desarrollo*. Nueva York, 1978.
- NORMANTON, E. L.: «El control de la eficiencia administrativa», en *Rev. Presupuesto y Gasto Público*, núm. 13.
- PALAO TABOADA, Carlos: «Reflexiones sobre la codificación presupuestaria», en *IX Jornadas de control financiero*. Intervención General de la Administración del Estado, 1986.
- PASCUAL GARCÍA, José: «El acto interventor, garantía de legalidad de la actividad financiera», en *IV Jornadas sobre el control de la actividad financiera*, Instituto de Estudios Fiscales, 1981.
- «Incidencia de la Constitución en el sistema de control financiero», en *Rev. Presupuesto y Gasto Público*, núm. 6.
- *El procedimiento de ejecución del gasto público*. Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.
- PAUL, Michel: «El control del Tribunal de Cuentas de Francia», en *Rev. Presupuesto y Gasto Público*, núm. 15.
- PÉREZ DE ARMIÑÁN, Gonzalo: *Legislación Bancaria Española*. Banco de España, 4.º ed., 1976.
- POU DÍAZ, Jaime, y SOBRINO MORENO, José María: «El Sistema Contable y Presupuestario», en *Rev. Presupuesto y Gasto Público*, núm. 28/1, 2.ª época.
- PRIOR PERNA, Joaquín: «El control de la empresa pública en Francia», en *Rev. H. P. Española*, núm. 76.
- PYHRR, Peter A.: *Presupuesto base cero*. Editorial Limusa. México, 1977.
- QUEROL BELLIDO, Vicente: *El control parlamentario. Estudio para la Comisión encargada de elaborar los criterios para una política de gasto público*, 1980.
- «Las modificaciones legislativas mediante el articulado de las Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado», en *Rev. Presupuesto y Gasto Público*, núm. 23.

- REQUEJO ALONSO, Antonio: «La Intervención General de la Administración del Estado (1808-1974)», en *Itinerario histórico de la Intervención General del Estado*. Instituto de Estudios Fiscales, 1976.
- RODRIGO FERNÁNDEZ, Jesús: «La regulación jurídica de la Deuda pública», en *IX Jornadas de control financiero*. Intervención General de la Administración del Estado, 1986.
- RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro: *El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario*. Editorial Tecnos. Madrid, 1970.
- «La Ley de Presupuestos en la Constitución Española de 1978», en *Hacienda y Constitución*. Instituto de Estudios Fiscales. Colección Libros de Bolsillo, núm. 52.
- *Política Legislativa y Leyes de Presupuestos. Eficacia en el tiempo de las Leyes de Presupuestos*, 1987.
- SÁENZ DE ORMIJANA, Fidel, y BRAVO GUTIÉRREZ, Francisco: «El proceso administrativo en la ejecución del gasto público», en *Rev. H. P. Española* núm. 19.
- SAINZ DE BUJANDA, Fernando: *Sistema de Derecho financiero. Introducción*, vol. II. Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1985.
- «La Ley General Presupuestaria en el cuadro de la codificación financiera», en «*Análisis de la Ley General Presupuestaria*». II Jornadas sobre control de la actividad financiera. Instituto de Estudios Fiscales, 1977.
- SÁNCHEZ REVENGA, Jaime: «El Presupuesto como instrumento de control financiero», en *Rev. Presupuesto y Gasto Público*, núm. 15.
- SAURA PACHECO, Antonio: «La Contabilidad Pública», en *Ciclo conferencias cincuentenario Ley Administración y Contabilidad*. Editorial Prensa Española. Madrid, 1961.
- SCHAFER, Hans: «Control de la Economía Financiera Pública», en *Rev. Presupuesto y Gasto Público*, núm. 2.
- SCHWARTZ, Pedro: *El Producto Nacional de España en el siglo XX*. Instituto de Estudios Fiscales. Colección Libros de Bolsillo, núm. 40.
- SERVICIO DE PUBLICACIONES DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO: *Los pactos de la Moncloa*, 1977.
- SOLÉ VILLALONGA, Gabriel: *La Deuda pública española y el mercado de capitales*. Instituto de Estudios Fiscales, 1964.
- «Juicio crítico de la Reforma tributaria», en *Rev. Información Comercial Española*, núm. 372, agosto 1964.
- SUÁREZ SUÁREZ, Andrés Santiago: *La Empresa pública y su control*. Servicio de Publicaciones del Tribunal de Cuentas, 1984.
- *El control o fiscalización del Sector público. Auditorías de eficiencia*. Servicio de Publicaciones del Tribunal de Cuentas, 1986.
- SUEIRO, Daniel: *El Valle de los Caídos. Los secretos de la cripta franquista*. Editorial Argos Vergara. Barcelona, 1983.
- TAMAMES, Ramón: «La República. La era de Franco», en *Historia de España Alfaguara*. Alianza Editorial, 1973.
- *Estructura Económica de España*, 13.^a ed. Alianza Editorial, 1980.
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco: *Códigos y Constituciones*. Alianza Editorial, 1989.

- TUÑÓN DE LARA, Manuel: *La España del siglo XX*. Editorial Laia. Barcelona, 1974.
- «De la Restauración al desastre colonial», en *Historia de España 16*, tomo X. Madrid, 1982.
- «De la quiebra de la Restauración a la República (1917-1936)», en *Historia de España 16*, tomo 11, 1982.
- «La II República», en *Historia de España 16*, tomo II, 1982.
- VALLACE, Helen: *Las Finanzas de las Comunidades Europeas*. Instituto de Estudios Fiscales. Colección Libros de Bolsillo, núm. 64.
- VAN HOORN, Jr., M. J.: «El control de los gastos públicos», en *Ciclo de conferencias cincuentenario Ley de Administración y Contabilidad*. Editorial Prensa Española. Madrid, 1961.
- VARELA, Manuel: «El Plan de Estabilización como yo lo recuerdo», en *Rev. Información Comercial Española*, núm. 676-677, diciembre 1989-enero 1990.
- VELARDE FUERTES, Juan: «El Pacto de la Moncloa: análisis del acuerdo económico-social que hizo posible la Constitución de 1978», en *Rev. Información Comercial Española*, núm. 676-677, diciembre 1989-enero 1990.
- VESSILLIER, Elisabeth: *Economía del Sector público*. Editorial Ariel. Barcelona, 1983.
- VICENTE-ARCHE DOMINGO, Fernando: «Hacienda Pública y Administración Pública», en *Rev. H. P. Española*, núm. 26.
- VILLAR, Pierre: *Historia de España*. Editorial Crítica. Grupo Editorial Grijalbo. Barcelona, 1981.
- VINAS, Ángel: «La España de la Cruzada: Internacionalización. La España de Franco: Política Exterior», en *Historia de España 16*, tomo XII, 1982.
- ZAMBRANA CHICO, Francisco: «El control económico-financiero de la Seguridad Social en España», en *Rev. Presupuesto y Gasto Público*, núm. 15.



IGAE **150**
Aniversario