

Influencia del pensamiento liberal en el diseño de los órganos fiscalizadores de las cuentas públicas en España

Rocío Román Collado

Prof. Asociada del Departamento de Teoría Económica
y Economía Política. Universidad de Sevilla

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es el de analizar las instituciones de control de la Administración Pública desde el punto de vista del pensamiento liberal español en la segunda mitad del siglo XIX. El interés de su estudio reside en que en esta etapa se consolidó la formación de los órganos de fiscalización en España como modernamente hoy los conocemos.

En este trabajo se destaca la importante influencia que sobre el diseño de los organismos de control interno y externo de la Administración en España tuvieron las ideas económicas defendidas por sus principales artífices. Asimismo se estudian los motivos que incidieron y motivaron la puesta en marcha de los mismos, principalmente a partir del Sexenio revolucionario.

2. EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA IDEOLOGÍA LIBERAL

Frente al Antiguo Régimen, que se caracterizó por la desigualdad de los ciudadanos ante el impuesto, tanto desde el punto de vista del reparto de la carga tributaria (privilegios de los nobles y clero) como desde el punto de vista territorial; tal y como señala Artola (1988, p. 224), el desarrollo de la ideología liberal en España difundió en pri-

mer lugar que la única legitimación posible de un régimen político era la defensa de los derechos del hombre, proponiendo para ello el establecimiento de un sistema que favoreciese la «división de poderes» políticos. En segundo lugar puso orden a la Administración Pública, tal y como lo expresa Velarde (1996, p. 334), quien enfatiza que la división de poderes potenció la aparición del presupuesto y el control de las cuentas del Estado a través de los Tribunales de Cuentas.

En concreto, la ideología liberal obligaba al Poder Ejecutivo a resumir en un documento de ingreso y uno de gastos su programa anual; el citado resumen –el Presupuesto– era sometido a la consideración del Poder Legislativo, quien habría de rechazarlo, modificarlo o aceptarlo, y convertirlo en Ley en su caso. El Presupuesto se ratificó definitivamente como institución liberal en la Constitución de Cádiz de 1812, y fue el 14 de noviembre de 1825 cuando se publicó el Decreto en el que se regulaba la elaboración de los presupuestos por los Ministerios¹, los cuales debían ser anuales y estar sujetos a las reglas preestablecidas oficialmente al objeto de que se entendieran fácilmente.

López Ballesteros fue el encargado de redactar el primer Presupuesto, después de su antecesor español, el Conde de Lerena². Con su elaboración, López Ballesteros pretendía la consecución de dos objetivos principalmente: en primer lugar, mejorar el orden de la administración y contabilidad del Estado mediante el control de los movimientos de valores realizados por la Hacienda, separando las funciones de recaudación, de tesorería y de intervención, y ordenando la Deuda Pública con ayuda de la Caja de Amortización y el Libro de la Deuda (Velarde, 1996, p. 365), y en segundo lugar, equilibrar los gastos e ingresos del Estado bajo la influencia del temor al déficit, expuesto por economistas relevantes del principios del siglo XIX, como Álvaro Flórez Estrada.

3. LAS INSTITUCIONES DE CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XIX

Además del Presupuesto, la ideología liberal reconocía la importancia de revisar las cuentas del Estado a través de instituciones de na-

¹ La necesidad de su elaboración se planteó tras la reforma de la Administración de la Hacienda, que se llevó a cabo entre 1817 y 1818, pero tuvo que ser suspendida hasta el Trienio liberal, entre 1820-1823.

² Cfr. HERRERA y MURILLO (1910, p. 38). En 1790, el Conde de Lerena fue el encargado de la formación de los primeros presupuestos en España, imitando lo que se hacía en otras naciones.

turalidad fiscalizadora. Siguiendo a Canga Argüelles (1834, p. 606) en su diccionario de Hacienda con aplicación a España, señalaba que el Tribunal de Cuentas era considerado «*como el Cuerpo más antiguo de la Hacienda Pública*», aunque no siempre bajo la misma denominación, puesto que, como señala Mendizábal (1965, p. 15), a principios del siglo XIX era conocido como la Contaduría Mayor de Cuentas, tal y como figuraba en la Constitución de 1812³. En ella se establecía, «*la necesidad de realizar un control sobre la actividad financiera del Estado*», esto es, un control político o parlamentario, un control interno (encargado a las Contadurías de Valores y de Distribución) y un control jurisdiccional, atribuido a la Contaduría Mayor de Cuentas. Se trataba, por tanto, de que el Legislativo aprobase un plan de ingresos y gastos periódicamente para que el Poder Ejecutivo lo llevase a cabo, y de esta manera se controlaran sus actuaciones. En opinión de Hervás (1980, p. 7), con ello se conseguía que, al menos, el poder de la Administración quedara limitado por los «*Parlamentos decimonónicos*», claramente influidos por los teóricos del Estado liberal.

La Contaduría Mayor de Cuentas⁴ mantuvo su nombre y funciones hasta que, en opinión de Velarde (1997, p. 26), las dificultades de las operaciones del Estado provocaron la necesidad de un mecanismo de control de los resultados logrados por el Presupuesto, para lo cual se creó el Tribunal Mayor de Cuentas⁵, cuyo funcionamiento se

³ En el reinado de Felipe V se produjeron notables alteraciones en las atribuciones del Tribunal de Cuentas. Entre las disposiciones que se dictaron debemos señalar que el 3 de julio de 1718 dictó una el Real del Escorial. Servando Fernández-Victorio (1977, p. 107), resume su objetivo: «Ordenando que se agregue a la Sala de Gobierno del Consejo de Hacienda la de Justicia, Millones y Tribunal de Cuentas», siendo la primera vez que se nombraba a este órgano de control externo de la Administración como Tribunal de Cuentas. Esta Real Cédula se derogó posteriormente con el Decreto de 6 de marzo de 1726, restableciendo el nombre y las funciones del Tribunal de la Contaduría Mayor de Cuentas.

⁴ La Contaduría Mayor de Cuentas fue convertida en una nueva oficina tras el Reglamento de 7 de agosto de 1813, quedando sometida al control de las Cortes. No obstante, tras la vuelta a España de Fernando VII tras el exilio, la Contaduría recuperó su funcionamiento.

⁵ Este nombre ha perdurado hasta nuestros días, excepto el calificativo de Mayor, que desapareció en 1851, fecha de su consolidación. Por otra parte, esta institución desapareció y fue sustituida entre 1924 y 1930 por el Tribunal Supremo de la Hacienda Pública (Mendizábal, 1965). Las razones del cambio de denominación de la institución creada por López Ballesteros fueron diversas. Velarde (1997) las concreta señalando las siguientes: «En primer lugar, se trataba de reflejar un cambio en las funciones asignadas a la institución en la etapa absolutista. En la etapa de los Borbones, la Contaduría Mayor de Cuentas se encargaba concretamente del control de los caudales públicos, en el caso de que existieran dudas sobre su correcta utilización; sin embargo, con el pensamiento liberal se estableció que era necesario no sólo la presupuestación de los gastos, sino un Tribunal de Cuentas que dependiera directa-

desarrolló en la Real Cédula de 10 de noviembre de 1828 por López Ballesteros, quien adaptó la institución a las nuevas circunstancias existentes a finales del reinado de Fernando VII. En concreto, en el artículo 3º del Capítulo primero, cuyo contenido era «De la autoridad, planta y dotaciones del Tribunal Mayor de Cuentas», se definió éste como un órgano con autoridad gubernativa y, por tanto, con capacidad para extender su actuación a toda clase de funcionarios y autoridades de cualquier clase y fuero, así como con autoridad judicial para evaluar las responsabilidades en las que podían incurrir los funcionarios y autoridades derivadas de su gestión económica y rendición de cuentas⁶.

Mendizábal (1965, p. 15) señala que, aunque las funciones y obligaciones del Tribunal de Cuentas quedaron claras y bien definidas en esta regulación, no pudo acometer siempre las funciones que se le atribuían, puesto que desde su creación sus actuaciones estuvieron limitadas como consecuencia de la tensión mantenida entre el poder político y las fuerzas de presión.

3.1. La reforma de la Administración y los instrumentos de control en la Hacienda moderada

A pesar de las dificultades que impidieron el normal funcionamiento del Tribunal de Cuentas, no se planteó su reforma y la de la Administración hasta la etapa de la Hacienda moderada, a mediados del siglo XIX, en la cual los problemas financieros de la Hacienda Pública española⁷ sirvieron como incentivo para la búsqueda de soluciones a través de reformas impositivas y de la Administración. Concretamente, se puso en marcha una reforma de la actividad controladora y fiscalizadora de la Administración Pública española, desarrollada en los trabajos de Santillán y Bravo Murillo, los cuales culminaron en la Ley de Administración y Contabilidad de 20 de febrero de 1850, que llevaba sus nombres. Estos dos proyectos se basaban en la utilización de la Contabilidad como instrumento de control, puesto que desde

mente de las Cortes. En segundo lugar, el cambio de denominación ponía de manifiesto la existencia de un cambio de régimen político, con el final del Antiguo Régimen. Y en tercer lugar, el Tribunal apareció como una institución liberal nueva, capaz de resolver los problemas de la Hacienda Pública.»

⁶ Cfr. FERNÁNDEZ-PIRLA (1987, p. 13).

⁷ En opinión de COMÍN (1989, pp. 412-425), las principales causas del deterioro de la situación financiera del país a mediados del siglo XIX deben buscarse, en primer lugar, en que los ingresos ordinarios no crecieron a la tasa que se esperaba; en segundo lugar, en que hubo determinadas partidas del gasto que crecieron en esta época, debido a las nuevas actividades que asumió el Estado, y por último, destacar las repercusiones financieras derivadas del importante nivel de déficit público.

su punto de vista facilitaba la rendición y el examen de cuentas del Estado.

El proyecto de Santillán de 1847 nació con el objetivo de dar contenido al artículo 75 de la Constitución de 1845, el cual disponía sobre la presentación de cuentas de recaudación e inversión de caudales públicos a las Cortes, pero se abandonó hasta que Bravo Murillo presentó un nuevo proyecto en 1849, en el cual planteaba en primer lugar que la cobranza y distribución de las rentas públicas debían hacerse con arreglo a un centro común que garantizase la buena gestión de la Hacienda, y en segundo lugar, la necesidad de regular los principios de la Contabilidad. Este mismo proyecto fue el que, modificado en algunos artículos, dio lugar a la Ley de Bases de la Contabilidad General, Provincial y Municipal de 20 de febrero de 1850, la cual se fundamentó en tres ideas principalmente: *centralización, presupuesto y control*. Por otra parte, la Ley recogía dos actos legislativos que siguen estando hoy vigentes, como señala Raquejo (1976, pp. 255-256), sirviendo como soporte a la *Teoría clásica del gasto público*: se trataba de la presentación del presupuesto y de las cuentas a las Cortes.

El requisito que establecía la Constitución de 1845 de que los presupuestos debían presentarse a debate y a la aprobación de las Cortes no se cumplió por ningún Gobierno, ni siquiera en el de Bravo Murillo, sino que, por el contrario, fueron aprobados por Reales Decretos, sin previa aprobación del Congreso⁸.

Por otra parte, la Ley de 1850 concedía especial atención a los principios del presupuesto clásico, algunos de los cuales aparecían regulados en el capítulo segundo, «De las obligaciones del Estado y de los presupuestos». En concreto los de especificación temporal, de reserva de ley o el de equilibrio⁹.

El *principio de especialidad cualitativa* aparecía en el artículo 23 del capítulo segundo, según el cual no era posible que los gastos fuesen empleados en otros destinos que los asignados por el presupuesto original, por lo que las transferencias de créditos entre partidas presupuestarias quedaban anuladas o muy limitadas. No obstante, en opinión de Comín (1997), este principio no se cumplió, puesto que el trasvase de fondos de unas partidas a otras fue una práctica habitual, así como la utilización de fondos públicos, que no siempre llegaban a

⁸ Cfr. QUINTANA (1993, p. 195).

⁹ Con estos principios, QUINTANA (1993, p. 192) destaca que se siguió lo que Bravo planteó como objetivos al entrar en el Ministerio de Hacienda en 1849 con el gabinete de Nárvaez, que fueron el control del gasto público y el equilibrio presupuestario.

sus destinos, lo cual empeoró la situación deficitaria en que se encontraba la Hacienda Pública, desvirtuando los datos presupuestarios.

En cuanto a las posibilidades de que se produjesen modificaciones presupuestarias o de créditos, como, por ejemplo, los llamados *suplementos de crédito*, en los casos en que había que ampliar los créditos de servicios ya comprendidos en el presupuesto, o bien la concesión de *créditos extraordinarios*, cuando no existía dotación presupuestaria, la Ley, en el artículo 27, los admitía en caso de necesidad urgente e imprescindible, aunque se consideraban créditos provisionales hasta que no fuesen aprobados por ley en la siguiente legislatura.

A su vez, la Ley establecía las funciones del Tribunal de Cuentas, entre las que se encontraban la de recibir las leyes de presupuestos, así como los Reales Decretos en los que se concedían las modificaciones presupuestarias antes señaladas, además de las cuentas, que, mensual y anualmente, los Ministerios debían presentar a la Contaduría General del Reino para que también las sometiera a examen y extendiera un certificado de su aprobación, en caso de aceptarlo. Este certificado acompañaría a las cuentas generales cuando fuesen remitidas a las Cortes. Dentro del plan de reorganización administrativa, iniciado con la Ley de 1850, se publicó la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, desarrollada por el Reglamento del 2 de septiembre de 1853, por el que muchos consideraron el padre de la escuela librecambista en España, Luis María Pastor¹⁰.

Adicionalmente, se publicó la Real Orden de 20 de junio de 1850, aprobando la instrucción en la que se consignaban las facultades y obligaciones de la Dirección General de Contabilidad de la Hacienda Pública, cambiándole el nombre a la Contaduría General del Reino. De todas las funciones atribuidas a la Dirección General, la mayor parte hacían referencia a la Contabilidad y tan sólo algunas eran de carácter interventoras, puesto que la Contabilidad, como dijimos anteriormente, resultaba ser en aquellos momentos el mejor sistema de control. Sin embargo, la Dirección General de Contabilidad no logró cumplir uno de sus principales objetivos, en concreto, la redacción y examen de cuentas, a la vez que el control contable no fue realizado con la diligencia debida, provocando situaciones irregulares, tales como pagos del Estado con destinos indebidos y desfalcos de los contribuyentes.

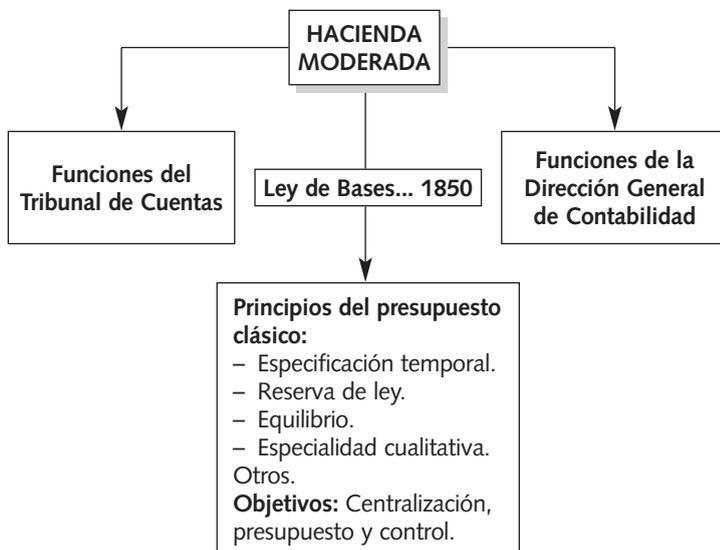
Bravo Murillo quiso formalizar de alguna forma el que los presupuestos no se presentaran a debate, y para ello en 1852, en su pro-

¹⁰ Para HERVÁS (1980, p. 27), el peligro de esta reglamentación residía en que ponía en peligro la independencia funcional del Tribunal de Cuentas.

yecto de reforma de la Constitución, proponía que los presupuestos se aprobaran por ley, y que como tal ésta debía ser aprobada por las Cortes. No obstante, como destaca Quintana (1993, p.196), este proyecto encontró una fuerte oposición entre todos aquellos que temieron que con esta medida las Cortes podían perder el control que teóricamente debían ejercer a través de los presupuestos¹¹.

La Gráfica 1 muestra, de forma resumida, los resultados procedentes de la reforma de los órganos de control acometida en el período de la Hacienda moderada, centrada en tres pilares que delimitaban la planta y atribuciones del Tribunal de Cuentas y la Dirección General de Contabilidad, como Órganos de Control Externo e Interno, respectivamente. Asimismo, el presupuesto se desarrolla desde el punto de vista de la Hacienda clásica.

GRÁFICA 1
REFORMAS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL
DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICO-FINANCIERA DEL ESTADO
EN LA HACIENDA MODERADA



¹¹ Este proyecto de reforma de la Constitución, presentado por Bravo Murillo, supuso su dimisión en diciembre de 1852, puesto que en opinión de QUINTANA (1993, p. 186) no fue del agrado de nadie, ya que para la mayoría, en términos generales, suponía una vuelta atrás en la historia, puesto que con ella pretendía conceder mayor poder a la monarquía, dándole el derecho a la disolución del Parlamento, la promulgación de leyes en situaciones urgentes o el establecimiento del estado de excepción.

3.2. La reforma de la Administración Pública tras la Revolución de 1868

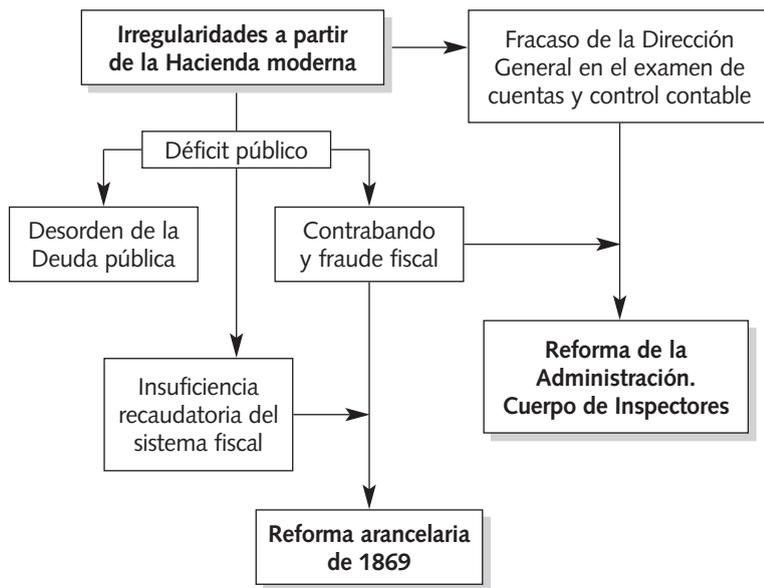
La estrategia de los hombres pertenecientes a la escuela economista, que, como Figuerola, Moret y Echegaray, participaron en los Gobiernos del Sexenio, fue la puesta en marcha de un proceso de liberalización del antiguo ordenamiento económico.

El problema al que se enfrentaba la Hacienda española era el déficit público, pero las dificultades para acudir al empréstito eran cada vez mayores, por lo que su financiación era casi imposible. El presupuesto presentaba sistemáticamente un déficit acumulado como consecuencia de la carga de la Deuda pública, cuyos intereses seguían creciendo. Gobiernos anteriores habían intentado financiar el déficit a partir de un aumento de la presión fiscal, en concreto, mediante el aumento de los impuestos directos sobre la renta y el capital, puesto que los impuestos indirectos no eran suficientes. Esta estrategia no fue empleada por el Gobierno provisional, puesto que, además de que era una medida contraria a su ideología liberal, tampoco había demostrado ser una medida eficiente. Por otra parte, también se intentó un recorte de los gastos por parte de los Gobiernos moderados, lo cual era todavía más perjudicial para el crecimiento de la economía, puesto que los gastos del Estado ya eran de por sí escasos.

Frente a este grave problema hacendístico, Figuerola optó por la puesta en marcha de la reforma arancelaria que años atrás había defendido, en la que se establecía la disminución de los aranceles por etapas, con el objetivo de liberalizar progresivamente los intercambios. La reducción de los gravámenes arancelarios se planteó de forma que los aranceles quedaran con unos niveles de naturaleza únicamente fiscal y no protectores, esto es, con un fin recaudativo fundamentalmente, confiando en que el Estado se beneficiara de un aumento de la recaudación como consecuencia del crecimiento de los intercambios y de la disminución del contrabando. De esta forma, la consecución del equilibrio presupuestario quedaba relegado a un medio o largo plazo, cuando el aumento de la recaudación permitiera a su vez, la reducción de los impuestos que recaían en la economía española e impedían el crecimiento de la actividad privada.

En este marco económico se desarrollaron las reformas en torno a la Administración Pública emprendidas principalmente por Laureano Figuerola, siendo Ministro de Hacienda con Gobierno provisional formado después de la revolución de septiembre de 1868. En la Gráfica 2 se resumen algunos de los problemas a los que se enfrentó el Gobierno provisional tras la Revolución de 1868, explicando el des-

GRÁFICA 2
LA REFORMA DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL
DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL SEXENIO



Fuente: Elaboración propia.

arrollo posterior de las reformas económicas, tanto fiscales como de la Administración.

En concreto, en la *Gaceta de Madrid* de 5 de diciembre de 1868 se publicaba un Decreto dirigido a crear una Comisión encargada de la vigilancia de los datos, pero, además, con la responsabilidad de evitar lo que hasta entonces se había estado produciendo en todos los Gobiernos, en cuanto a la facilidad con que éstos disponían de los fondos para aumentar los gastos, contando después con la aprobación del Tribunal de Cuentas. Por tanto, se pretendía que la Comisión creara un proyecto de ley con el objetivo de organizar la Contabilidad legislativa, con la separación de la administrativa, dando al Tribunal de Cuentas más altas atribuciones y la independencia necesaria para llevar a cabo sus funciones. Los miembros de la Comisión que fueron designados en el Decreto fueron: Luis María Pastor, Pascual Madoz, Francisco Santa Cruz, Cristino Martos, Constantino de Ardanaz, Estaban Martínez, Lorenzo Fernández, Víctor Arnau y Segismundo Moret y Prendergast.

Por otra parte, los hombres del Sexenio convocaron las primeras Cortes Constituyentes en 1869, y con ellas el sufragio universal. La

lectura detenida de la Constitución de junio de 1869¹² nos ha permitido comprobar la preocupación que existía en torno a la regulación de la actividad fiscalizadora de la Administración.

En concreto, la Constitución especificaba que las leyes referidas a ingresos y gastos formaban parte de la Ley Anual de Presupuestos, dándole a ésta un carácter más amplio en el sentido de regular la actividad económico-financiera del Estado. De manera que todos los pagos que realizaba el Estado debían ajustarse a la legislación de Presupuestos y bajo la Orden del Ministro de Hacienda. Además, en el título IX de la Constitución se exigía que el Gobierno presentara a las Cortes los Presupuestos, para que se sometiesen a su aprobación, indicando los cambios realizados sobre el presupuesto del año anterior, y que tras la reunión de las Cortes, éstas debían entregar los Presupuestos al Congreso en un plazo de diez días. A su vez, se concedía mayor importancia a la actuación interventora, de forma que, como destaca Raquejo (1976), las Cortes tenían libertad para nombrar los miembros del Tribunal de Cuentas, por lo que este Tribunal pasó a formar parte del poder Legislativo, e impidió, como afirma Hervás (1980, p. 27), que la Administración perjudicara la independencia funcional del Tribunal de Cuentas.

Junto a lo recogido en el Texto Constitucional, Figuerola redactó una Orden que hizo pública el 30 de junio de 1869, en la cual se definían las reformas en la Administración económica de las provincias, detallando los deberes y atribuciones de los funcionarios. En concreto, la reforma consistió en la refundición de las Administraciones, Contadurías y Tesorerías de la Hacienda Pública en una Administración económica a cargo de un Jefe caracterizado de ramo, quien asumía las atribuciones, facultades y deberes propios de la autoridad económica o administrativa. La planta de estas Administraciones se componía de un Jefe de la Intervención, encargado de toda la Contabilidad de la provincia, y que, aunque estaba subordinado al Jefe de

¹² Podemos encontrar algunos rasgos de interés no directamente relacionados con la actividad controladora y fiscalizadora, como el hecho de que apareciera por primera vez en una Constitución la declaración de los derechos del ciudadano de forma explícita. A su vez, junto al principio de la soberanía nacional, aparecía bien definida la «división de poderes», esto es, un Poder Legislativo que residía en las Cortes, un Poder Ejecutivo que residía en el Rey y un Poder Judicial que era atribuido a los Tribunales. Establecía además un sistema de dos Cámaras, el Congreso de los Diputados y el Senado (Gutiérrez, 1993). Se concedía un papel muy relevante a las Cortes, tal y como lo había tenido en otras leyes constitucionales, pero matizándose, debido a que, tras los cambios habidos en España desde principios del siglo XIX, la conservación del derecho y el mantenimiento de la libertad individual quedaban en manos de otras instituciones no dependientes de las Asambleas políticas, como eran las Cortes, sino que eran más imparciales.

Administración, dependía de la Dirección General de Contabilidad, quedando a su cargo los Contadores e Interventores de las dependencias de los demás ramos, incluso el de Aduanas, en todo lo referido a libros y cuentas. A su vez, se le atribuían las funciones de Interventor y Fiscal de todos los actos de la Administración y del Tesoro.

A pesar de las reformas emprendidas por el Gobierno provisional en la Administración, éstas no tuvieron los resultados deseados, entre otras razones porque no supieron poner freno a las presiones ejercidas por todos aquellos que esperaban beneficiarse de la Revolución, a los cuales se les concedieron cargos en la Administración que provocaron la multiplicación de Jefes y Oficiales excedentes, y con ello el aumento de los gastos del Estado.

3.3. La creación de la Intervención General de la Administración del Estado y la reforma del Tribunal de Cuentas en el Sexenio revolucionario

El proceso de reformas de la Administración en el Sexenio, iniciado por Figuerola con la Constitución y la Orden de 30 de junio de 1869, fue seguido por Constantino Ardanaz, quien el 26 de octubre de 1869 presentó a las Cortes un proyecto de Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, adaptado a la Carta Magna, completando con él los aspectos que no quedaban bien definidos en la Ley de 1850 de Bravo Murillo. Los objetivos del proyecto, según señala Raquejo (1976), fueron, en primer lugar, delimitar las atribuciones del Tribunal de Cuentas, esto es, examen, juicio y fallo judicial de las cuentas, y en segundo lugar, la creación de un órgano de control sobre el Poder Ejecutivo, que se le llamó Dirección General de Contabilidad e Intervención General, siendo el Director General el Interventor General de la Administración del Estado. En este proyecto, la Intervención General no constituía un cuerpo o un organismo, sino que, por el contrario, sus funciones se planteaban para que fuesen realizadas por agentes directos que debían actuar y ejecutar lo que disponía la Intervención General.

El proyecto Ardanaz no entró en vigor por motivos políticos, quedando en suspenso durante seis meses, hasta que de nuevo fue Laureano Figuerola quien solicitó a las Cortes que fuese sustituido por otro proyecto que él presentó el 7 de mayo de 1870, el cual incluía como novedad, la *Ley Básica de la Hacienda Pública*, lo que, en opinión de Raquejo (1976), ponía de manifiesto la importancia que los hombres del Sexenio concedían a la Administración del Estado. Junto al proyecto citado, Figuerola presentó la nueva Ley del Tribunal de

Cuentas, designándose una Comisión para la evaluación de ambos desarrollos legislativos. Esta Comisión dictaminó a favor el 31 de mayo de 1870, proponiendo los proyectos como leyes de Estado y justificándolas en la necesidad que tenía el Gobierno de realizar una estrecha vigilancia de sus actos administrativos. El objetivo de Figuerola (1973, [1870], p. 545), en cuanto a la necesidad de reforma de la Administración, lo había hecho explícito, puesto que siendo Ministro de Hacienda en el Gobierno provisional posterior a la Revolución de 1868 había manifestado su deseo de atender los problemas derivados de la rendición y examen de cuentas del Estado, justificando su actuación en la consecución de un mayor orden de las cuentas de la Administración y para la elaboración de los presupuestos:

«Era verdaderamente lamentable el atraso que había en este punto, pues las cuentas solían presentarse con un atraso tal que, al hacerlo, ya no tenían más que un interés puramente histórico, en vez de servir de base para apreciar la realidad de los gastos e ingresos y de criterio para la formación de presupuestos en los años sucesivos.»

La aprobación de la Ley de Administración y Contabilidad el 25 de junio de 1870 vino a reemplazar la Ley de 1850 antes comentada. En el artículo primero de esta nueva Ley se regulaba, tal y como se había hecho en la Constitución, que las obligaciones exigibles al Estado se encontraban redactadas en la Ley Anual de Presupuestos. Los presupuestos se dividían en ordinarios y extraordinarios y se sometían a las Cortes para que ésta analizara las alteraciones que el Gobierno hubiese realizado con respecto al presupuesto del año anterior; además, su vigencia era de un año, a partir del cual se iniciaba un período de seis meses para la liquidación y ejecución de los cobros y pagos pendientes. Esta Ley de 1870 no regulaba el principio de especialidad cualitativa, presente en la Ley anterior de 1850, por cuanto que se permitía la transferencia de crédito del capítulo o capítulos que ofrecían remanentes al capítulo o capítulos en los que existía déficit. A su vez, la Ley de 1870 admitía que el Estado, ante la grave situación en que se encontraba la Hacienda, pudiese presentar los resultados generales de la recaudación y distribución de los fondos públicos deficitarios, puesto que el déficit público seguía siendo un grave problema. De hecho, un año antes el Gobierno había propuesto para la legislatura de 1870 un proyecto de impuesto a través del cual se pudiesen obtener los ingresos suficientes para cubrir al menos la mitad del déficit.

En cuanto a los órganos de control de la Administración, la Ley de Contabilidad y Administración del Estado de 1870 concedía al Direc-

tor General de Contabilidad el carácter de Interventor General de la Administración del Estado. Asimismo, el artículo 52, establecía:

«La Dirección de Contabilidad fiscalizará todos los actos de la Administración Pública que produzcan ingresos o gastos; intervendrá en la ordenación y ejecución de los ingresos y pagos, y llevará toda la contabilidad del Estado.»

Por otra parte, el proyecto especificaba que las funciones de la Intervención General serían ejercidas mediante agentes directos elegidos por el Ministerio de Hacienda a propuesta de la Intervención General. El que entonces era Ministro de Hacienda, Santiago Angulo, fue el encargado de realizar el Reglamento Orgánico de la Dirección General de Contabilidad e Intervención de la Administración del Estado el 7 de noviembre de 1871¹³.

La Ley de Administración y Contabilidad del Estado de 25 de junio de 1870 estuvo acompañada por la reforma del Tribunal de Cuentas a partir de la Ley Provisional de Organización del Tribunal de Cuentas del Reino de 1870. El Tribunal era definido como *«la autoridad a quien compete el conocimiento y resolución final de las cuentas del Estado y de los demás asuntos que son objeto de esta ley: su jurisdicción es especial y privativa»*. En cuanto al Presidente y Ministros del Tribunal, la Ley establecía que serían nombrados libremente por las Cortes. Entre sus atribuciones se definían las de requerir la presentación de las cuentas que debían ser sometidas a su calificación y de revisar el examen que de las cuentas sometidas a su calificación había hecho la Dirección General de Contabilidad Pública y la Sección que en el Ministerio de Gobernación tenga a su cargo la contabilidad provincial y municipal. Asimismo, debía redactar y presentar a las Cortes, dentro de los plazos señalados en la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda, una Memoria sobre la cuenta general de cada presupuesto, haciendo las observaciones y proponiendo las reformas que creyese oportunas. Esta misma Memoria debía ser presentada al Gobierno para que al mismo tiempo los Ministros pudiesen presentar a las Cortes la contestación de descargo.

Por último, dentro de todo el proceso de reforma de la Administración en el Sexenio, se publicó el Decreto de 12 de agosto de 1870, en el que se aprobaba el Reglamento del Cuerpo Pericial de Contabilidad y Tesorería del Estado, creado para centralizar las funciones de Contabilidad, Intervención, Tesorería y Contaduría, quedando en manos de un personal especializado y preparado, debido a que los fallos detectados en las funciones contables hasta entonces se habían

¹³ Cf. RAQUEJO (1976).

producido como consecuencia de la insuficiencia cualitativa del personal¹⁴. El Ministro de Hacienda era el Jefe Superior del este Cuerpo, al cual se podía pertenecer bien porque hubiera demostrado una experiencia de al menos diez años en las dependencias antes citadas en el Tribunal de Cuentas del Reino o en otras oficinas civiles de Contabilidad del Estado, o bien a través de una oposición, para lo cual había que pasar un examen escrito y otro práctico¹⁵. El mismo Figuerola (1973, [1870], pp. 545-546) manifestaba su confianza en los buenos resultados de las reformas emprendidas, puesto que consideraba que los cambios realizados en la Contabilidad eran muy ventajosos para la Hacienda, ya que facilitaban la intervención de todas las rentas y gastos, contribuyendo a ello la probada aptitud de los hombres del Cuerpo de Contabilidad.

3.4. La Intervención General de la Administración del Estado a partir de 1874

En 1874, el balance de las reformas emprendidas a partir de la Revolución de 1868 no era positivo, puesto que el desorden político y de la Hacienda existentes dificultaron su puesta en práctica. Como consecuencia de ello, el pretendido saneamiento de la Hacienda Pública no se había logrado y los gastos públicos en defensa, debido a las guerras civiles y coloniales, representaban la cuarta parte del gasto total del Estado. Además, a estos gastos había que sumar los derivados de los servicios generales de la Administración del Estado, que suponían el 18% del presupuesto. De manera que tanto la Administración como la Defensa abarcaban la mitad del Presupuesto del Estado, mientras que prácticamente la otra mitad estaba destinada a soportar la Deuda pública. De nuevo esta situación deficitaria animó al Gobierno a realizar una reforma en los instrumentos de control de la

¹⁴ Entre los integrantes del Cuerpo se encontraban los Jefes de Administración, Jefes de Negociado y de Oficiales, hasta la quinta clase inclusive de las siguientes dependencias : Dirección General de Contabilidad de la Hacienda Pública, Dirección General del Tesoro, Contaduría Central, Tesorería Central, Contaduría de la Dirección General de la Deuda pública y otros de menor importancia. Cfr. RAQUEJO, 1976.

¹⁵ El primero consistía en el estudio de materias tales como: Aritmética y Teneduría de libros por partida doble, la Ley de Administración y Contabilidad del Estado, la Ley del Tribunal de Cuentas del Reino y nociones generales sobre Economía Política. Se conoce que Eduardo Coll y Masada realizó unos apuntes para cumplir el encargo del Ministro de Hacienda, Figuerola, que en 1870 extendió una Orden relativa a la formación económica de los funcionarios de su departamento, aunque estos apuntes están enfocados principalmente para los funcionarios de aduanas, ajustándose a su programa de formación. Dichos apuntes constan de quince lecciones, en las que se exponen los fundamentos económicos liberales, la enseñanza de la formación y circulación de bienes, cerrando con la distribución y el consumo.

Administración, en este caso sobre el organismo de control interno, con el objetivo de lograr un mayor control de las cuentas públicas y mejorar el equilibrio presupuestario, que se hacía cada vez más difícil como consecuencia del crecimiento de los gastos y la insuficiencia de los ingresos, provocado por la supresión de algunos impuestos, como la contribución de consumos, en la esperanza de que hubiesen mejorado las condiciones de crecimiento de la actividad privada.

El 7 de enero de 1874 se publicó el Decreto de Echegaray, quien entonces era Ministro de Hacienda en el Gobierno formado tras el pronunciamiento del General Pavía. Este Decreto desarrollaba lo preceptuado en la Ley de Administración y Contabilidad de 1870. En él se concedía un papel fiscalizador, interventor y contable a la Intervención General de la Administración del Estado, siendo su titular, el Interventor General, al que se le consideraba con categoría máxima dentro de la Administración, asumiendo de nuevo las funciones que le atribuía la Ley de 1870, excepto el fallo de cuentas y la persecución de reintegros y alcances, que pasaban al Tribunal de Cuentas.

El Cuadro 1 que presentamos a continuación abarca de forma sintética parte de la reforma de la Administración y de los órganos de control en la etapa del Sexenio revolucionario, principalmente a cargo de Laureano Figuerola y José Echegaray, los cuales eran activos miembros de la escuela de libre-cambio en España y que, a su vez, tuvieron la oportunidad de participar en la dirección de la política económica, ocupando la cartera de Hacienda. En sus responsabilidades de Gobierno, Figuerola fue Ministro de Hacienda en la etapa de la Regencia y de la Monarquía, y Echegaray en la Primera República.

CUADRO 1

REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN Y LAS INSTITUCIONES DE CONTROL EN EL SEXENIO REVOLUCIONARIO

<p><i>Constitución de 1869.</i> Ley de 5 de junio acordando la promulgación de la Constitución y prestación de juramento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – El Gobierno tiene la obligación de presentar a las Cortes los presupuestos → A su vez las Cortes deben presentar el Presupuesto en diez días al Congreso. – Todos los pagos del Estado deben ajustarse a la legislación presupuestaria → La Ley anual presupuestaria es la encargada de regular la actividad financiera del Estado. – Los miembros del Tribunal de Cuentas son nombrados por las Cortes → Por tanto, el Tribunal de Cuentas pasa a formar parte del Legislativo, favoreciendo así su independencia.
---	---

<p><i>Orden de 30 de junio de 1869.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Regula la reforma de la Administración económica de las provincias → Se fusionan las Administraciones, Contadurías y Tesorerías de la Hacienda Pública en una Administración económica a cargo de un Jefe de ramo → Existe un Jefe de la Intervención dependiente de la Dirección General de Contabilidad.
<p><i>Ley Provisional de Administración y Contabilidad de la Hacienda.</i> Ley de 25 de junio de 1870.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - La actividad financiera del Estado queda sujeta a la Ley de Presupuestos. - Los presupuestos ordinarios y extraordinarios deben presentarse a las Cortes. - No existe el principio de especialidad cualitativa existente en la Ley de 1850 de Bravo Murillo → Sí se mantienen los principios del Presupuesto clásico, tales como los de especificación temporal, reserva de ley y equilibrio presupuestario. - El Director General de Contabilidad pasa a ser el Interventor General de la Administración del Estado → Esta labor es ejercida por agentes directos elegidos por el Ministro de Hacienda a propuesta de la Intervención General.
<p><i>Ley Provisional de Organización del Tribunal de Cuentas del Reino.</i> Ley de 25 de junio de 1870.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Entre las funciones del Tribunal de Cuentas se encuentran: → la de requerir las cuentas del Estado, → presentar la resolución de las mismas, → revisar el examen que la Dirección General de Contabilidad Pública hacía de sus calificaciones. - Los miembros del Tribunal son nombrados por las Cortes → Independencia funcional.
<p><i>Reglamento del Cuerpo Especial de Contabilidad y Tesorería del Estado.</i> Decreto de 12 de agosto de 1870.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se realiza a tenor de las bases consignadas en el artículo 12 de la Ley de Presupuestos de 14 de mayo de 1870. - Su objetivo es la creación de un Cuerpo especial, formado por los empleados de los servicios públicos de Contabilidad y Tesorería → El Ministro de Hacienda es el Jefe Superior de este Cuerpo → Es posible acceder al Cuerpo por oposición o bien por haber desempeñado un cargo en las dependencias de la Contabilidad o Tesorería del Estado, o en el Tribunal de Cuentas, o en otras, durante al menos diez años.
<p><i>Decreto Echegaray.</i> Decreto de 7 de enero de 1874.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Vino a conceder al Interventor General de la Administración del Estado la categoría más alta dentro de la Administración, rectificando el Decreto de 29 de mayo de 1873, en el que se creó la Sección de Intervención General y Teneduría de Libros, pasando a llamarse la Intervención General de la Administración del Estado. - Por otra parte, la Intervención General de la Administración del Estado asumía el deber de examinar las cuentas parciales en los términos del Decreto de 3 de febrero de 1856 (suprimiendo lo establecido por el Decreto de 29 de mayo) y de redactar las cuentas generales del Estado.

4. CONCLUSIONES

Es posible afirmar que el inicio del Estado liberal en el siglo XIX marcó la línea divisoria entre las dos etapas en las que es posible dividir la historia del control y la fiscalización de la actividad económico-financiera de la Administración en España, puesto que con su aparición la elaboración del presupuesto se entendió como un principio constitucional y, por consiguiente, la actividad de control de los programas de gasto e ingreso se hizo imprescindible. El principal objetivo del Estado liberal fue el control del Poder Ejecutivo, justificado en la necesidad de que existiese un mecanismo que evitase el que se excediera en sus atribuciones financieras.

La influencia francesa era manifiesta en la elección de los tres controles (Legislativo, Administrativo y Judicial) y en los órganos encargados de realizarlos: las Cortes, la Intervención General de la Administración del Estado y el Tribunal de Cuentas, como reconoció el mismo Bravo Murillo cuando elaboró la Ley de Bases de la Contabilidad general, Provincial y Municipal de 1850. Los principios de legalidad, propiedad y honestidad por parte de los encargados de dirigir la actividad financiera del Estado se presentaban como valores fundamentales que debían presidir las actuaciones de la Hacienda Pública española, como se reflejó en la creación del Cuerpo Pericial de Contabilidad y Tesorería del Estado.

La ideología liberal de los hombres del Sexenio, tales como Figuerola o Echegaray, ambos miembros de la Escuela Economista española, se manifestó en su intención de lograr el crecimiento de la economía a largo plazo y en la confianza de que el aumento de la recaudación arancelaria procedente de la reforma liberalizadora de los aranceles permitiera cubrir parte del déficit presupuestario. A su vez, las reformas económicas que se emprendieron durante el Sexenio estuvieron acompañadas de la reforma de los órganos de control de la Administración, como medida necesaria para lograr el cumplimiento de los programas de ingresos y gastos del Estado. La reforma definitiva de estos órganos se inició con el objetivo de solucionar los graves problemas que asolaban a la Hacienda Pública, procedentes de la falta de cumplimiento de la Dirección General de Contabilidad a la hora de controlar los ingresos, así como consecuencia del fraude fiscal y la mala gestión económica de los funcionarios.

A pesar de sus propuestas, los objetivos pretendidos no se lograron en toda su extensión, ya que la multiplicación de cargos políticos en la Administración, una reforma impositiva insuficiente, el crecimiento de la deuda y las convulsiones políticas lo dificultaron. No

obstante, las reformas del Tribunal de Cuentas y de la Intervención General del Estado fueron decisivas para la historia del control de las cuentas públicas en España.

5. BIBLIOGRAFÍA

- ARTOLA GALLEGO, M. (1988): «Hacienda y revolución liberal», en *Hacienda Pública Española*, nº 113, pp. 223-229.
- BOLETÍN LEGISLATIVO de junio de 1869.
- CANGA ARGÜELLES, J. (1834): *Diccionario de Hacienda con aplicación a España*. 2ª ed., Imprenta de Marcelino Calero y Potocarrero, Madrid.
- COLECCIONES LEGISLATIVAS: Tomo XLIX (1850), Tomo L (1850), Tomo CIII (1870), Tomo CIV (1870). Edición oficial. Madrid.
- COLLADA ANDREU, Joaquín (1974): «Consideraciones sobre el origen y la evolución de la Intervención General de la Administración del Estado», en *Hacienda Pública Española*, nº 31, pp. 29-33.
- COMÍN COMÍN, F. (1989): *Hacienda y economía en la España contemporánea (1800-1936)*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- (1994): «El papel del presupuesto en el crecimiento económico español: una visión a largo plazo», en *Revista de Historia Económica*, nº 2, páginas 283-314.
- (1997): «La Hacienda pública en España: una perspectiva histórica (siglos XIX y XIX)», en Ramón Febrero (ed.), *Qué es la Economía*. Pirámide. Madrid, pp. 697-721.
- COSTAS, A. (1988): *El apogeo del liberalismo en «la Gloriosa». La reforma económica en el Sexenio liberal (1868-1874)*. Siglo XXI. Madrid.
- DE LA IGLESIA, J. (1993): *Diez economistas españoles. Siglo XIX*. R.C.U. María Cristina. Madrid.
- Editorial (1974): «Historia económica y financiera de España», en *Hacienda Pública Española*, nº 27, pp. 3-19.
- (1974): «El control de la actividad financiera», *Hacienda Pública Española*, nº 31, pp. 3-28.
- ESTAPÉ, F. (1973): *Textos olvidados*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- FEBRERO, R. (1997) (ed.), *Qué es la Economía*. Pirámide. Madrid.
- FERNÁNDEZ-PIRLA, J. M. (1987): «El Tribunal de Cuentas de España», en *El Tribunal de Cuentas, ayer y hoy*. Servicio de Publicaciones del Tribunal de Cuentas. Madrid, pp. 10-40.
- FERNÁNDEZ-VICTORIO, Servando (1977): *El control externo de la actividad financiera*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- FIGUEROLA, L. (1973): «Memoria relativa al estado general de la Hacienda», 1870, en Fabián Estapé, *Textos olvidados*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, pp. 501-557.

- GARCÍA BARZANALLANA, M. (1857): «Presupuestos», en *Tribuna de los Economistas*, nº 2, pp. 213-235.
- GUTIÉRREZ ROBLES, A. (1993): *Historia de la Intervención General de la Administración del Estado*. Intervención General de la Administración del Estado. Madrid.
- HERVÁS CUARTERO, E. (1980): «La ley Orgánica del Tribunal de Cuentas». Instituto Nacional de 80 Prospectiva. Madrid. *Cuadernos de Documentación*, nº 2, pp. 86.
- HERRERA Y MURILLO, A. (1910): *Ensayo de bio-bibliografía de hacendistas y economistas españoles*. Ed. Bergali. Madrid.
- : *Lo que ha debido hacer y lo que ha hecho la revolución en la Hacienda* (1869). Establecimiento Tipográfico de T. Fortanet. Anónimo. Madrid.
- MENDIZÁBAL ALLENDE, R. (1965): «Función y esencia del Tribunal de Cuentas», en *Revista de Administración Pública*, nº 46, pp. 13-63.
- QUINTANA NAVÍO, J. (1993): «Aportaciones de Juan Bravo Murillo a la economía española», en Jesús de la Iglesia, *Diez economistas españoles. Siglo XIX*. Madrid. R.C.U. María Cristina, pp. 181-201.
- RAQUEJO ALONSO, J. A. (1976): «La intervención General de la Administración del Estado (1808-1874)», en AA.VV, *Itinerario histórico de la Intervención General de la Administración del Estado*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, pp. 193-486.
- REAL CÉDULA DE S. M. DE 10 DE NOVIEMBRE DE 1828, en la que se establecen la planta y atribuciones del Tribunal Mayor de Cuentas. Madrid. Imprenta Real.
- VELARDE FUERTES, J. (1996): «El Tribunal de Cuentas y el control del gasto», en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Año XLVIII, nº 73.
- (1997): *El control del gasto público español y un giro en el Tribunal de Cuentas*. Acto solemne de investidura como Doctor *Honoris Causa* de la Universidad de Sevilla.