

EL PENSAMIENTO LIBERAL EN EL DISEÑO DE LOS ÓRGANOS FISCALIZADORES DE LAS CUENTAS PÚBLICAS EN ESPAÑA.

Rocío Román Collado
Dpto. de Teoría Económica y Economía Política.
Universidad de Sevilla.
Correo electrónico: jrroman@arrakis.es

El objetivo de este trabajo es el de analizar las instituciones de control de la Administración Pública bajo el punto de vista de la ideología liberal en España en el siglo XIX. El interés de su estudio reside en el hecho de que fué en la segunda mitad del siglo pasado cuando se consolidaron la formación de los órganos de fiscalización en España, como modernamente hoy los conocemos. Por este motivo, nos ha parecido interesante plantear la influencia del pensamiento liberal en el diseño de los organismos de control interno y externo que funcionan actualmente en España, a través de sus principales responsables, así como los motivos que incidieron y motivaron la puesta en marcha de los mismos, principalmente a partir del Sexenio revolucionario.

1) 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 ; el desarrollo de la ideología liberal en España difundió en primer 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 (Artola, 1988). En segundo lugar, puso orden a la administración pública, tal y como lo expresa Velarde (1996), 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 1812¹, y fué el 14 de noviembre de 1825 cuando se publicó el decreto en el que se regulaba la elaboración de los presupuestos por los

Ministerios², los cuales debían ser anuales y estar sujetos a las reglas preestablecidas oficialmente, al objeto de que se entendieran fácilmente.

López Ballesteros, fué el encargado de redactar el primer Presupuesto, después de su antecesor español el conde de Lerena (Herrera y Murillo, 1910). Con su elaboración 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) ; y en segundo lugar, equilibrar los gastos e ingresos del Estado, bajo la influencia del temor al déficit, expuesto por economistas relevantes de principios del siglo XIX como Alvaro Flórez Estrada.

2) 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 naturaleza fiscalizadora. Siguiendo a Canga Argüelles (1834) en su diccionario de Hacienda con aplicación a España, el Tribunal de Cuentas era considerado como el Cuerpo más antiguo de la Hacienda Pública, aunque a principios del siglo XIX era conocido como la Contaduría Mayor de Cuentas, tal y como figuraba en la Constitución de 1812 (Mendizábal, 1965). 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. Tal y como señala Hervás (1980), 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 Cuentas mantuvo su nombre³ y funciones, hasta que, en opinión de Velarde (1997), las dificultades de las operaciones del Estado, provocaron la

¹ Previamente, en 1790, el conde de Lerena fué el encargado de la formación de los primeros presupuestos en España, imitando lo que se hacía en otras naciones.

² 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.

necesidad de un mecanismo de control de los resultados logrados por el Presupuesto, para lo cual se creó el Tribunal Mayor de Cuentas⁴, cuyo funcionamiento se desarrolló en la Real Cédula de 10 de noviembre de 1828 por López Ballesteros, quién 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 cuentas (Fernández Pirla, 1987).

No obstante, el Tribunal de Cuentas no pudo acometer siempre las funciones que se le atribuían, puesto que en su etapa inicial, y en general en casi todo su recorrido histórico, sus actuaciones estuvieron limitadas como consecuencia de la tensión mantenida entre el poder político y las fuerzas de presión (Mendizábal, 1965).

2.1) 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 española⁵, 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

³ La Contaduría Mayor de Cuentas fué 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.

⁴ 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 fué sustituida entre 1924 y 1930 por el Tribunal Supremo de la Hacienda Pública (Mendizábal, 1965).

⁵ 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 hubieron 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.(Comín, 1989).

proyectos se basaban en la utilización de la Contabilidad como instrumento de control, puesto que bajo 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 fué el que modificó 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, sirviendo como soporte a la Teoría clásica del Gasto Público : se trataba de la presentación del presupuesto y de las cuentas a las Cortes (Raquejo, 1976).

Esta Ley, concedía especial atención a los principios del Presupuesto clásico, algunos de los cuales aparecían regulados en el capítulo segundo de esta ley de 1850, en concreto los de especificación temporal, de reserva de ley o el de equilibrio, que se resumen en el siguiente párrafo, tal y como vienen redactados en la ley :

*“Cada Ministerio formará presupuesto anual de todos los gastos de su servicio, y lo pasará al de Hacienda, por el cual se redactará y presentará a las Cortes el presupuesto general del Estado, presentando al mismo tiempo el de ingreso o la propuesta de medios con que cubrir todas las obligaciones”.*⁶

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 fué una práctica habitual, así como la utilización de fondos públicos que no siempre llegaban a 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

⁶ El subrayado es nuestro.

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 mensualmente 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, que 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, la cual se desarrolló por el Reglamento del 2 de Septiembre de 1853 por el que muchos consideraron el padre de la escuela librecambista en España, Luis María Pastor⁷.

Además se publicó la Real Orden de 20 de Junio de 1850, aprobando la instrucción en 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.

2.2) 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, fué la puesta en marcha de un proceso de liberalización del antiguo ordenamiento económico restrictivo. Por este motivo, Figuerola realizó una reforma arancelaria, en la que se establecía la disminución

⁷ Para Hervás (1980), el peligro de esta reglamentación residía en que ponía en peligro la independencia funcional del Tribunal de Cuentas.

de los aranceles por etapas, con el objetivo de liberalizar progresivamente los intercambios. La reducción de los tipos arancelarios se planteó de forma que quedaran con unos niveles de naturaleza únicamente fiscal y no protectores, 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 los mayores ingresos permitieran, 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 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. Se planteó como objetivo resolver los problemas que afectaban directamente a la rendición y examen de cuentas al Estado, indispensable en su opinión, para contar con un mayor orden de las cuentas de la Administración y para la elaboración de los presupuestos.

En primer lugar, los hombres del Sexenio convocaron las primeras Cortes Constituyentes en 1869, y con ellas el sufragio universal. Tras las elecciones, se aprobó la Constitución el de junio de 1869, cuya revisión 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 las Cortes tenían libertad para nombrar los miembros del Tribunal de Cuentas, por lo que este Tribunal pasó a formar parte del poder Legislativo (Raquejo, 1976), e impidió que la Administración perjudicara la independencia funcional del Tribunal de Cuentas (Hervas, 1980).

Adicionalmente a la Constitución, 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 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 el 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.

2.3) 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, fué seguido por Constantino Ardanaz, quién 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 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 (Raquejo, 1976). 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, fué Laureano Figuerola quién solicitó a las Cortes que fuese sustituido por otro Proyecto que él presentó el 7 de mayo de 1870, en el cual incluía

como novedad la Ley Básica de la Hacienda Pública, poniendo de manifiesto la importancia que los hombres del Sexenio concedían a la Administración del Estado (Raquejo, 1976). Junto al proyecto citado, Figuerola presentó a la vez, 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.

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.

En cuanto a los órganos de control de la Administración, la ley de Contabilidad y Administración del Estado de 1870, concedía al Director 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, fué 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 1871 (Raquejo, 1976).

La ley de Administración y Contabilidad del Estado de 25 de junio de 1870, estuvo acompañada por la reforma del Tribunal de Cuentas, la cual se reguló en la Ley provisional de organización del Tribunal de Cuentas del Reino de 1870. El Tribunal era definido como *“la Autoridad á 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 la de requerir la presentación de las cuentas que debían ser sometidas a su calificación, la 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. Así mismo, 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 especial de Contabilidad y Tesorería del Estado, el cual se creó 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 producido como consecuencia de la insuficiencia cualitativa del personal (Raquejo, 1976)⁸. 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 práctico.⁹ El mismo Figuerola (1973, [1870]) 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.

⁸ 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.

⁹ 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.

2.4) 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, la Hacienda Pública no se había saneado y los gastos públicos en defensa, debido a las guerras civiles y coloniales, cubrían 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 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. Figuerola fué 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	
<u>Constitución de 1869. Ley de 5 de junio acordando la promulgación de la Constitución y prestación de juramento.</u>	<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 10 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.
<u>Orden de 30 de junio de 1869</u>	<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.
<u>Ley provisional de Administración y contabilidad de la Hacienda. Ley de 25 de junio de 1870</u>	<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.
<u>Ley provisional de organización del Tribunal de Cuentas del Reino. Ley de 25 de junio de 1870.</u>	<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.
<u>Reglamento del Cuerpo Especial de Contabilidad y Tesorería del Estado. Decreto de 12 de Agosto de 1870</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Se realiza a tenor de las bases consignadas en el art. 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.
<u>Decreto Echegaray. Decreto de 7 de enero de 1874.</u>	<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.

3) 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 financiera 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, las cuales no eran más que la de ser servidores del pueblo.

El control de la actividad financiera quedó constituido en un proceso que abarcaba tres etapas : en primer lugar, el control político previo que correspondía al Parlamento o las Cortes, en segundo lugar, el control administrativo o interno, previo o preventivo, que tenía como finalidad comprobar la adecuación del programa de ingresos y gastos públicos con el mandato legal, y por último el control jurisdiccional o externo sobre las cuentas en que se refleja la ejecución del presupuesto, que debía ser realizado a posteriori por el Parlamento o en quien éste delegara, para cerrar así el control político iniciado. Se trataba en definitiva, de los controles político, administrativo y judicial. Estos controles aparecieron en España, no sólo en las Constituciones demoliberales, sino que dieron contenido a las Leyes de la Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, a las cuales se les otorgaba el rango de ortodoxia financiera.

Las instituciones encargadas de llevar estos controles en España, siguieron el modelo francés, reconocido así por Bravo Murillo, cuando elaboró la Ley de 1850. La influencia 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. 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 especial de Contabilidad y Tesorería del Estado.

La reforma de la intervención que Figuerola emprendió fué con el objetivo de solucionar los graves problemas que asolaban a la Hacienda Pública, procedentes en parte, de la falta de cumplimiento de la Dirección General de Contabilidad a la hora de controlar los ingresos principalmente. La reforma se plasmó en los desarrollos legislativos analizados en este trabajo, esto es, se centró en tres pilares que fueron principalmente : la acción

interventora del jefe económico de la Dirección General de Contabilidad, el Cuerpo pericial de Contabilidad y Tesorería, y el Tribunal de Cuentas.

La ideología liberal de los hombres del Sexenio, tales como Figuerola o Echegaray, se manifestó en su intención de lograr el crecimiento de la economía a largo plazo, confiando en los resultados positivos de la reforma liberalizadora de los aranceles. Una vez en el poder, la racionalización del gasto y su preocupación por el control de las cuentas públicas estuvo motivada por el objetivo de reducir el déficit presupuestario, pero la multiplicación de cargos políticos en la Administración, una reforma impositiva insuficiente, el crecimiento de la deuda y las convulsiones políticas, impidieron que alcanzaran su objetivo. No obstante, la reforma del Tribunal de Cuentas y de la Intervención General del Estado, fueron decisivas para la historia del Control de la cuentas públicas en España.

REFERENCIAS

ARTOLA GALLEGO, M. (1988), “Hacienda y Revolución Liberal”, en *Hacienda Pública Española*, nº 113, pp. 223-229.

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)*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales.

- (1994), “El papel del presupuesto en el crecimiento económico español : una visión a largo plazo”, en *Revista de Historia Económica*, nº 2, pp. 283-314.

- (1997), “La Hacienda pública en España : una perspectiva histórica (siglos XIX y XIX)”, en Ramón Febrero (ed.), *Qué es la Economía*. Pirámide, 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.

BOLETÍN LEGISLATIVO de Junio de 1869.

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.

- 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.
- HERVAS CUARTERO, E. (1980), *La ley Orgánica del Tribunal de Cuentas*. Madrid. Instituto Nacional de 80 Prospectiva. Cuadernos de Documentación, nº2, 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, Madrid. Establecimiento Tipográfico de T. Fortanet. Anónimo.
- MENDIZÁBAL ALLENDE, R. (1965), "Función y esencia del Tribunal de Cuentas" en *Revista de Administración Pública*, nº 46, pp.13-63.
- 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.
- RAQUEJO ALONSO, J. A. (1976), "La intervención General de la Administración del Estado (1808-1874) en AAVV, *Itinerario histórico de la Intervención General de la Administración del Estado*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales, pp. 193-486.
- 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, Madrid.
- (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.