

EL JUEGO DE PODERES EN EL CONTROL DE LA ADMINISTRACION ECONOMICA

Por ANTONIO REQUEJO ALONSO

35.078.3 : 35.073.5(46)

Sumario: 0. Introducción.—1. El control financiero de los órganos jurisdiccionales.—2. El control financiero de las Cortes.—3. El control del Tribunal de Cuentas.—4. La Intervención General de la Administración del Estado.—5. El control de las autoridades administrativas.—6. El control jerárquico.—7. Conclusión.

0. Introducción

CUANDO el movimiento constitucional separó, en los Estados europeos, el patrimonio privado del monarca del que pertenecía a la nación, el principal problema planteado no fué designar el organismo que debía administrar el patrimonio nacional, sino encontrar la fórmula que garantizara una buena administración del mismo.

Generalmente, a la opinión pública le era, y le es, totalmente indiferente si la administración de los caudales públicos está a cargo de un Ministerio de Finanzas o distribuido entre los demás depar-

tamentos ministeriales; si se sigue para ello un régimen de centralización o de reparto de atribuciones; si la gestión económica está encomendada a unos cuantos o a los más...; siempre que la administración sea austera, idónea, eficaz e inspirada en el bien colectivo, que es lo que realmente importa.

Con las miras puestas en estos cuatro postulados, el legislador ha intentado, en todos los climas y lugares, conseguir una buena administración de los intereses nacionales, mediante el control de la gestión económica a base de los poderes y actividades que compendian la vida del Estado, adaptándole a cada uno de ellos la forma de fiscalización más apropiada a la naturaleza de sus funciones: legislativas, jurisdiccionales y ejecutivas.

Tales funciones, indistintamente, asumen por sí la totalidad del control económico de la nación, o complementan y cooperan a la actividad fiscalizadora de las demás; influyendo en ello la situación geográfica del país, el régimen político, sus posibilidades económicas y una organización financiera más o menos complicada, ágil y moderna.

0,1 FUNDAMENTO DEL CONTROL ECONÓMICO

Este se encuentra en la propia naturaleza de la Administración pública —ente sin cuerpo—, que necesita valerse de personas físicas para el cumplimiento de sus diversos cometidos.

De aquí la necesidad de fiscalizar los actos de esas personas físicas para comprobar si han cumplido los requisitos que la ley les impone observar en el desempeño de su gestión.

Esos requisitos son las garantías que utiliza el Estado para una buena administración económica, y los impone en la legislación respectiva (por ejemplo, en los contratos del Estado, la concurrencia de licitadores, la publicidad y la instrucción de un expediente...) para que sean cumplidos por los órganos gestores.

La ausencia o presencia de tales requisitos es lo que distingue el procedimiento que sigue el particular para satisfacer sus deseos, del que ha de recorrer la Administración económica para el logro de sus cometidos.

Así, el particular gasta por innumerables impulsos: la necesidad, el afán de lucro, el capricho, etc. Por el contrario, la Administración para autorizar un gasto necesita que previamente se le justifique la existencia real y efectiva de la necesidad que ha de satisfacer con aquél. Por ello, el profesor Naharro Mora («Lecciones de Hacienda pública», Madrid, 1958) define el gasto público como «la represen-

tación juridico-contable de una necesidad». También el particular puede decidirse a gastar inmediatamente lo que desee; con dinero o sin él, al contado o a plazos. En cambio la Administración pública debe, antes que nada, justificar mediante la tramitación de un expediente determinadas circunstancias, además de la necesidad de adquirir, como son: la existencia de crédito suficiente, el informe de los diferentes organismos técnicos, la aprobación del gasto... Por último, el particular puede depositar su dinero donde y como le convenga. La Administración pública ha de guardar sus caudales en determinadas cajas y depósitos a cargo de entidades oficiales, observando unos trámites insoslayables.

La seguridad de que todos esos trámites, garantías, requisitos y formalidades que ha de cumplir la Administración pública son verdaderamente observados, es el principal objetivo de todo control económico, el cual puede dirigir sus actividades por tres cauces distintos: a) la creación de un Derecho financiero; b) la interpretación de ese Derecho y la revalorización de la norma olvidada o infringida; c) la comprobación de que en el ciclo completo de la gestión económica llevada a cabo por la Administración se aplica, en su integridad, el expresado Derecho.

Hemos de aclarar que, a nuestro entender, un mayor número de esos requisitos y condiciones no hacen más eficiente la administración económica del Estado. Es preferible reducirlos, a cambio de perfeccionarlos para aumentar su eficacia. Con lo que se obtendría un ahorro de personas, de tiempo y de dinero, a la par que una mayor agilidad y rapidez en la gestión; y, como consecuencia de todo esto, la evidente utilidad del control financiero.

0,2 CLASES

En nuestra Patria, el control de la Administración económica podemos clasificarlo en dos grandes grupos: uno Externo y otro Interno.

El primero, a su vez, se subdivide en *Jurisdiccional*, encomendado a la jurisdicción ordinaria y a la económico-administrativa; *Legislativo*, a cargo de las Cortes; e *Independiente*, que asume el Tribunal de Cuentas.

Por lo que respecta al control Interno, llamado también «Administrativo», puede clasificarse desde diversos puntos de vista, estimando como el principal aquel que lo divide según el sujeto que ejercita dicho control; y desde este aspecto distinguimos: el de *Legitimación*, que ejercen las autoridades administrativas; el *Jerár-*

quico, que corresponde a los órganos superiores de la entidad económico-gestora; y el *Fiscal*, a cargo de la Intervención General de la Administración del Estado. A su vez, este último puede recaer sobre *personas* (revistas), sobre los *bienes muebles* (arqueos y recuentos) e *inmuebles* (adquisiciones y enajenaciones). También puede ser *Previo* (fiscalización), *Simultáneo* (intervención e inspección) y *Posterior* (examen y comprobación). Por último, la Intervención General ejerce además de un control *fiscal*, un control *contable*, que señalan los artículos 71 y 72 de la ley de Administración y Contabilidad de 1 de julio de 1911, y que puede recaer sobre diversos objetivos (productividad, consumo, costo, antecedentes y resultados, etc.).

Para mayor claridad, resumimos en el siguiente cuadro sinóptico las diferentes clases de control que actualmente se ejercen sobre la administración económica del Estado.

EXTERNO	}	JURISDICCIONAL (Tribunales ordinarios y económico-administrativos).							
		LEGISLATIVO (Cortes).							
		INDEPENDIENTE (Tribunal de Cuentas).							
INTERNO	}	POR EL SUJETO ...	} <table border="0" style="display: inline-table; vertical-align: middle;"> <tr> <td>Intervención General de la Administración del Estado</td> <td>Fiscal.</td> </tr> <tr> <td>Autoridades (De legitimación).</td> <td>Contable.</td> </tr> <tr> <td>Organos superiores (Jerárquicos).</td> <td></td> </tr> </table>	Intervención General de la Administración del Estado	Fiscal.	Autoridades (De legitimación).	Contable.	Organos superiores (Jerárquicos).	
Intervención General de la Administración del Estado				Fiscal.					
Autoridades (De legitimación).				Contable.					
Organos superiores (Jerárquicos).									

1. El control financiero de los órganos jurisdiccionales

Toda la administración económica del Estado está sometida al control jurisdiccional, ejercido no solamente por los tribunales económico-administrativos, sino también, y muy principalmente, por los tribunales ordinarios a través de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Ahora bien, como el control que ejercen los tribunales económico-administrativos forma parte del control interno o de la Adminis-

tración, y sus decisiones no son firmes, pues sólo agotan la vía administrativa para dar paso a la acción judicial propiamente dicha, aquí hemos de referirnos únicamente al control de los tribunales ordinarios, como una de las facetas del control económico externo de la actividad financiera del Estado.

Esa actividad de los órganos jurisdiccionales puede desembocar en dos formas de control: una, que pudiéramos llamar de control previo o interpretativo, y otra denominada control posterior para el restablecimiento de la legalidad vulnerada.

1.1 CONTROL PREVIO O INTERPRETATIVO

Mediante él los órganos jurisdiccionales señalan el verdadero contenido y significando de la ley económica. Y aunque la jurisprudencia no es fuente del Derecho financiero, sí constituye doctrina legal lo declarado por el Tribunal Supremo al interpretar la norma jurídica en relación a su sentido y fines.

En el Derecho financiero, como en el Derecho administrativo, la interpretación de las leyes puede llevarse a cabo: a) por otra disposición posterior que aclare el verdadero espíritu y significado de la primera; b) por la propia Administración, a la que reconoce una facultad interpretativa la sentencia, entre otras, de 3 de diciembre de 1962, aunque ésta queda sometida a una supervisión de los tribunales que examinan después el ejercicio de esa facultad para comprobar si la interpretación es adecuada; y c) por medio de la jurisprudencia, que, como dice el profesor Garrido Falla («Tratado de Derecho administrativo»), es un instrumento de interpretación legal que nos da el verdadero significado de la norma, su alcance y contenido.

Con su facultad interpretativa, los órganos jurisdiccionales ejercen una influencia decisiva en la administración económica del Estado, mayor aún que la ejercida en la esfera civil, aunque menos espectacular. Sus principios jurisprudenciales representan un freno a los actos caprichosos de la Administración y adquieren fuerza de verdadera doctrina. Y así tiene declarado el Tribunal Supremo, en sentencia de 30 de noviembre de 1935, que «cuando la jurisprudencia ha fijado una determinada interpretación legal, debe ser mantenida en aras de la certidumbre y seguridad de las relaciones jurídicas, en tanto no se demuestre por modo indubitable la antinomia de ella con el verdadero contenido de la ley».

1.2 CONTROL POSTERIOR

También los órganos jurisdiccionales ejercen una acción de control en la actividad financiera del Estado cuando la Administración se extralimita en el ejercicio de sus atribuciones, o vulnera un derecho del particular, o realiza actos contrarios a las normas o principios establecidos, pues, precisamente, estos órganos son los que asumen la facultad de restablecer la legalidad vulnerada.

En un Estado de derecho —considerado como tal el que somete al imperio de la ley sus propios órganos legislativos para que ni la potestad de hacer la norma pueda ser arbitraria—, la Administración económica debe estar sujeta a un régimen normativo, que garantiza al contribuyente la debida aplicación de sus ingresos al Tesoro público, y a unos principios básicos que encaucen la actividad discrecional de aquélla hacia el fin público previsto.

La razón de ser de este control de los órganos jurisdiccionales lo encontramos en el propio preámbulo de la ley de 27 de diciembre de 1956, que regula la jurisdicción contencioso-administrativa, del cual entresacamos los párrafos siguientes: «En verdad, únicamente a través de la justicia, a través de la observancia de las normas y principios del Derecho, es posible organizar la sociedad y llevar a cabo la empresa de la administración del Estado moderno».

«Los principios de unidad y de orden quiebran, ciertamente, cuando bajo pretexto de interés público se pretende sustituir lo dispuesto por el ordenamiento jurídico por el sentimiento que del bien común tenga en cada caso el titular de la función, el imperio del Derecho por la arbitrariedad.»

«... cuando la jurisdicción contencioso-administrativa anula los actos ilegítimos de la Administración, no tan sólo no menoscaba su prestigio y eficacia, sino que, por el contrario, coopera al mejor desenvolvimiento de las funciones administrativas y afirma y cimenta la autoridad pública.» (Apartado II, núm. 1 del preámbulo.)

1.3 COMENTARIOS

Actualmente el control económico que ejercen los órganos jurisdiccionales peca de escasa eficacia, y no precisamente por su reglamentación, o defecto de enfoque, o falta de previsiones y medios, sino por la inactualidad de las propias leyes que ha de interpretar o restablecer. Es indudable que la vida económica de hoy ha variado

en estos cincuenta años muchísimo más que en los cinco siglos anteriores, que un departamento ministerial moderno no tiene punto de comparación (ni en objetivos, ni en actividad y dinamismo, ni en medios, ni en volumen de asuntos, ni en técnica) con un ministerio de los tiempos de la Regencia. Y, sin embargo, las leyes que regularon la gestión económica a finales de siglo son las mismas o semejantes a las que rigen hoy en día.

Sirva como botón de muestra el vigente reglamento de Ordenación de Pagos—de tanta trascendencia para el interés común, en cuanto que regula las distintas formas de justificar los gastos autorizados y los pagos ordenados contra los caudales públicos—, que es de fecha 24 de mayo de 1891, y la ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda pública, de 1 de julio de 1911. Esta última—que según Gutiérrez del Alamo («Administración económica del Estado». Madrid, 1960), constituye la pieza fundamental de la organización económica y financiera del Estado—, aunque es veinte años más joven que el reglamento citado, ha sufrido una gran derogación de sus principios originarios y la mutilación de capítulos enteros, quedando hoy relegada a un plano secundario y casi sin aplicación práctica.

Con unas leyes anacrónicas, incompletas y desvencijadas por el tiempo, no es posible reglamentar la actividad económica de los ministerios modernos, ni que los órganos jurisdiccionales ejerzan con la debida eficacia el control que la nación les tiene encomendado.

2. El control financiero en las Cortes

Los constitucionalistas del pasado siglo creyeron lograr el pleno control de la Administración económica concediendo a las Cortes las siguientes facultades:

- 1.º Una fiscalización previa sobre los gastos e ingresos públicos, mediante la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado.
- 2.º Una intervención simultánea en la gestión y aplicación de los fondos oficiales, a través de las interpelaciones, ruegos y preguntas de los miembros del Parlamento a los ministros del gobierno.
- 3.º Una fiscalización posterior, concretada en la aprobación de las cuentas generales del Estado, una vez examinadas por el Tribunal de Cuentas,

No obstante, la experiencia de los años sucesivos demostró que el control financiero de las Cortes era bastante menos real de lo deseado, por las siguientes circunstancias:

2,1 RESPECTO A LA APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO

Esta forma de control económico no constituye en sí un control a medias, ya que necesita, para su completa eficacia, que posteriormente se justifique que los ingresos obtenidos y los gastos realizados fueron tan sólo los autorizados previamente en el presupuesto, y que, en unos y, en otros, se observaron cumplidamente las normas dictadas en garantía de su eficacia. Es decir, que la aprobación del presupuesto por las Cortes es un acto inicial que carece de utilidad mientras que las cuentas rendidas no comprueben la gestión realizada; pues si el presupuesto aprobado es indispensable para que las cuentas existan, cuando éstas no llegan a rendirse en el tiempo oportuno, el acto previo de la aprobación pierde su mayor razón de ser, para convertirse en un acto formulario que fija unas normas sin posibilidad posterior de comprobar la observancia de las mismas.

Por otra parte, la aprobación de los presupuestos debía ser un acto exclusivo y totalmente autónomo de las Cortes, si se quiere que el control económico que las mismas ejercen sea una realidad. Y actualmente la mediatización—no cooperación—del Gobierno en la discusión y aprobación de las leyes es manifiesta.

Para resaltar este hecho hemos de tener en cuenta que en la ley de Cortes, de 17 de julio de 1942, no se dan normas especiales para el examen y aprobación de los presupuestos y las leyes económicas y, por tanto, deberán observarse las que con carácter general se señalan en aquella, con las particularidades que regula el título VIII (artículos 57 al 60) del reglamento de las Cortes, aprobado por ley de 26 de diciembre de 1957.

De acuerdo con estos preceptos, la mediatización del Gobierno sobre las Cortes queda reflejada en los siguientes hechos:

a) En la designación, en unión del presidente de las Cortes, de las comisiones a las que han de pasar los proyectos de ley para su informe y propuesta. (Artículo 8 de la ley.)

b) Mediante su acuerdo previo necesario para que la presidencia de las Cortes incluya en el orden del día las proposiciones de ley. (Artículo 15 de la ley.)

c) En la recepción de todo proyecto de ley elaborado por las Cortes, que ha de remitirle el presidente de las mismas para que,

por conducto exclusivo del gobierno, sea sometido a la aprobación del Jefe del Estado. (Artículo 16 de la ley y artículo 14, núm. 8, del reglamento.)

d) En su necesaria conformidad para que sea tramitada toda proposición de ley, que entrañe aumento de gastos o disminución de ingresos. (Artículo 59, núm. 2, del reglamento.)

Por último, hemos de resaltar el papel casi pasivo del Pleno en la labor de la Comisión de Presupuestos y la mecánica seguida en las votaciones de aquél (artículo 69 del reglamento), que hace decir a Alvarez Gendin («Las Cortes Españolas». Oviedo, 1947): «Es necesario que el Pleno de las Cortes desempeñe un mayor papel que el refrenar y rechazar los dictámenes de las comisiones, y que sus miembros tengan algo más que voto, incluso puedan levantarse y solicitar que la votación sea ordinaria o nominal, o que se cuenten los votos de los que queden sentados y los que se ponen en pie, a fin de que no se consideren votos a favor de los que se ausentaron y firmaron la presencia en la sesión a su entrada, a efectos puramente económicos».

2,2 EN LOS RUEGOS, PREGUNTAS E INTERPELACIONES AL GOBIERNO

Mé debate este control simultáneo las Cortes pueden indagar, aclarar y conocer de manera rápida y directa cualquier acto de los organismos gestores, para comprobar su legalidad y procedencia. Pero su abuso, la adulteración de sus fines hasta utilizarlo como arma política, y la ausencia, en la mayoría de los casos, de un móvil noble, elevado y nacional, han desprestigiado este sistema de control.

Actualmente se halla sometido a un gran número de requisitos que para que prospere exigen los artículos 71 y 76 del reglamento, con facultad, además, del gobierno de no aceptar las interpelaciones, ruegos y preguntas cuando estime—según su libre criterio—, que así lo exigen razones de Estado o el carácter reservado del asunto. (Artículos 75 y 76, núm. 2, del reglamento.) Por ello, su eficacia es prácticamente nula, en cuanto que el propio interpelado puede eludir a su arbitrio la aclaración pedida.

2,3 CON LA APROBACIÓN DE LAS CUENTAS GENERALES DEL ESTADO

La fiscalización posterior de la Administración económica mediante la aprobación de las cuentas generales ha sido concedida con carácter exclusivo a las Cortes desde la Constitución de 1812. (artículo

lo 131, núm. 16), hasta la de 30 de junio de 1876, que ordenaba al gobierno la presentación anual a las Cortes de las cuentas de la recaudación e inversión de los caudales públicos para su examen y aprobación (artículo 85). Mediante este control examina la gestión económica de los órganos de la Administración, comprobando si éstos han observado estrictamente las normas obligatorias para ingresos y gastos en el ejercicio económico correspondiente al presupuesto aprobado para el mismo.

Pero a pesar del plazo imperativo señalado para la presentación de las cuentas generales a las Cortes, siempre han sido presentadas con un retraso de varios años. Ya en el siglo pasado, en la «Información acerca del retraso de las cuentas generales del Estado», publicada por el Ministerio de Hacienda en 1885, se denunciaba que en algunas comisiones de dicho ministerio se dejaron pasar nueve años sin rendir cuentas mensuales de las cantidades, ascendentes a varios millones, que les confiaron (pág. 6); y que las cuentas generales se rendían con un retraso de diez años (pág. 32).

Esta demora en la presentación y aprobación de las cuentas no ha podido evitarse en los años sucesivos, sino que, muy al contrario, ha ido aumentando hasta el extremo de que las cuentas correspondientes al ejercicio económico 1920 se han aprobado por ley de 16 de diciembre de 1964 (*Boletín Oficial del Estado* 303), es decir, cuarenta y cuatro años después.

Ello evidencia la inutilidad de este aspecto del control económico de las Cortes, pues al cabo de tantos años ¿para qué sirven los reparos que pueda formular el órgano legislativo, o las declaraciones de responsabilidad que haga sobre una administración compuesta de personas que ya están jubiladas o desaparecidas? Si al ministro X se le va a juzgar su gestión económica a los cuarenta años de haberla desempeñado, ¿no encierra esta conducta un oculto deseo de que dicha gestión quede impune?

En la Constitución de 9 de diciembre de 1931, el control de las Cortes sobre las cuentas generales es terminante: «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 que a su juicio se hubiere incurrido» (artículo 109, párrafo último). A pesar de ello, estas cuentas tampoco se rindieron en el plazo ordenado, ni se aprobaron hasta treinta y tantos años más tarde (ley de 16 de diciembre de 1964). Lo que demuestra que el control económico de las Cortes mediante la aprobación de las cuentas generales ha estado en el mayor desamparo durante más

de un siglo, sin que hubiera distinciones por la forma de gobierno en cada época imperante, aunque en todas las constituciones se resaltaba dicha facultad de las Cortes como una de las más importantes (1).

Tal vez los hechos expuestos hayan influido en el silencio que la actual ley de Cortes y su reglamento guardan sobre la aprobación de las cuentas generales del Estado por el órgano legislativo, prefiriendo la omisión de este aspecto del control, que su inclusión, como facultad privativa, para luego dejarlo, real y virtualmente, incumplido.

2.4 COMENTARIOS

A la vista de lo que antecede podemos afirmar que el control financiero de las Cortes, en los tres aspectos indicados, es incompleto y de eficacia muy relativa, y, por consiguiente, el conocimiento de la gestión económica de la Administración por los representantes de los «elementos constitutivos de la comunidad nacional», como les llama el preámbulo de la ley de 17 de julio de 1942—entre los que hay que incluir todo el grupo numerosísimo de contribuyentes, cuya aportación representa uno de los principales capítulos del presupuesto de ingresos—no pasa de ser una mera noticia deficiente, indirecta y difícil de ampliar o comprobar.

3. El control del Tribunal de Cuentas

Según el artículo 1.º de la ley Orgánica, de 3 de diciembre de 1953, el Tribunal de Cuentas es el organismo del Estado a quien corresponde la superior fiscalización económica de los hechos realizados en la ejecución de la ley de Presupuestos y demás de carácter fiscal.

Por su tradición histórica, por sus facultades exclusivas en orden al examen, comprobación y fallo de las cuentas, por su independencia

(1) Hechos como los expuestos nos recuerdan a las leyes de exposición y de lujo de que habla GONZÁLEZ PALOMINO («Estudios Jurídicos de Arte Menor». Madrid, 1964). Estas, según él, son leyes *ad pompam vel ostentationem*, que no se dictan con voluntad legislativa para que se cumplan, sino para la exhibición, con objeto de presentarlas en exposiciones o ferias internacionales, congresos, revistas, anuarios...

secular y su categoría de supremo, es el órgano de control económico de mayor clase, después de las Cortes, en nuestra Patria.

A él le corresponde fiscalizar la última y más importante fase del ciclo económico que recorre la Administración del Estado desde que los caudales públicos ingresan en las cajas y establecimientos oficiales, hasta que se rinde cuenta de su inversión.

3.1 CAUSAS QUE LO ORIGINAN

La razón principal que explica la existencia del Tribunal de Cuentas es que éste completa la labor fiscalizadora de las Cortes que, según hemos visto, mediatiza el momento inicial (aprobación del presupuesto) y el final (aprobación de las cuentas generales del Estado) del ciclo económico anteriormente aludido. Al Tribunal de Cuentas le corresponde fiscalizar las fases intermedias de dicho proceso, dando conocimiento a las Cortes—mediante memorias ordinarias y extraordinarias—de la forma en que se va cumpliendo la ley de Presupuestos y demás leyes fiscales por ellas aprobadas.

En dos preámbulos de disposiciones distintas—por su rango, naturaleza, época en que fueron redactadas y motivos que la originaron—, pero con un mismo pensamiento y finalidad, la de hacer más prestigiosa y eficaz la fiscalización económica de la Administración del Estado, se explica esa dependencia funcional del Tribunal de Cuentas con las Cortes.

El primer preámbulo corresponde a la proposición de ley presentada a las Cortes el 13 de febrero de 1900, por don Manuel Aznar, don Ramón Auñón y don Julián Suárez Inclán, entre otros, para segregar del Ministerio de Hacienda los servicios de Ordenación de Pagos, Intervención y Contabilidad de los demás departamentos ministeriales. Dicho preámbulo dice así: «El ejercicio de la acción fiscal, así en lo político como en lo económico, de todos los actos de gobierno, corresponden a las cámaras, con arreglo a los principios de Derecho constitucional. La fiscalización económica se efectúa *a priori* votando los presupuestos, es decir, poniendo un límite a los gastos que ha de soportar la nación y a los sacrificios que ha de exigírsele; la fiscalización *a posteriori* se practica examinando y aprobando las cuentas generales del Estado; únicamente la fiscalización intermedia, o intervención propiamente dicha, es la que se ejercita de una manera irregular e individual por las cámaras, apareciendo en cierto modo delegada en el Poder ejecutivo. No parece que haya razón para que suceda así; si las cámaras, por su manera

de ser, no pueden intervenir directamente todos los grados de la Administración activa, pueden delegar, no en ésta sino en personal directamente dependiente de aquéllas, y, por tanto, en mejores condiciones de imparcialidad e independencia; la importantísima tarea de exigir el cumplimiento estricto de las leyes que votan las Cortes para la debida administración y contabilidad de la Hacienda pública. Y como existe un tribunal (se refiere al Tribunal de Cuentas del Reino), que en parte lleva esa misión, sólo resta completar su acción fiscal dotándole con organismos apropiados para hacerla llegar hasta donde sea debido, suprimiendo a la vez procedimientos inútiles y realizando de una vez el ideal de que la Intervención de la Administración del Estado se regule por las mismas disposiciones en los diferentes ramos civiles y militares».

El segundo preámbulo pertenece al real decreto de 19 de junio de 1924, creando el Tribunal Supremo de la Hacienda pública, en sustitución del Tribunal de Cuentas y de la Intervención General de la Administración del Estado. Dicho preámbulo razonaba la creación del expresado Tribunal con una argumentación que confirma la dependencia funcional del Tribunal Supremo fiscalizador—sea cual fuere su denominación—al Poder legislativo. «Residen en las Cortes con el Rey la facultad de dictar normas a la actividad financiera del Poder ejecutivo, y como lógica consecuencia de esta manifestación de soberanía la de apreciar el uso que de sus mandatos se hacen 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 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».

Por ello, en el reglamento del Tribunal de Cuentas, de 16 de julio de 1935, se habla de su independencia frente al Poder ejecutivo (artículo 2), pero no de las Cortes, con las cuales mantenía una relación de dependencia mediante la redacción de memorias ordinarias y extraordinarias (artículo 11, núm. 8 y 11, de la ley de 29 de junio de 1934), reforzada con la designación por las mismas, o por la correspondiente comisión o diputación permanente, de todo el personal del Tribunal desde el presidente hasta los oficiales (artículo 3 de la citada ley).

3.2 LIMITACIONES A SU AUTONOMÍA.

En la ley Orgánica actual, de 3 de diciembre de 1953, se declara la independencia del Tribunal tanto del Poder ejecutivo como de las Cortes, y su carácter de órgano superior en el ejercicio de la función fiscal frente a la actividad económica de la Administración pública. Sin embargo, por extraordinaria paradoja, su independencia y su importancia fiscalizadora han decrecido con esta última ley.

Por lo que se refiere a su independencia funcional, se encuentra mediatizada por el Poder ejecutivo con dos hechos significativos. Uno, la designación del personal del Tribunal—salvo el presidente, ministros y fiscal, que corresponde al Jefe del Estado—por el ministro de Hacienda (artículo 27 de la ley de 1953); otro, el tener que ejercer sus funciones jurisdiccionales, reconocidas como especiales y privativas del mismo (artículo 2 de la citada ley), con la obligada intervención del gobierno y del ministro de Hacienda (artículo 1).

a) *En la designación del personal*

Según el preámbulo de la repetida ley orgánica del Tribunal, de 3 de diciembre de 1953, se dice que la designación por el Ministerio de Hacienda del personal del Tribunal de Cuentas se establece en la indicada ley porque ya lo estuvo durante la vigencia de la ley orgánica del mismo Tribunal, de 25 de junio de 1870. Pero esto no es rigurosamente exacto, pues dicha ley de 1870 otorgaba a las Cortes la facultad de designar al presidente y a los ministros del Tribunal (artículo 5); correspondiendo al Gobierno—y no a un ministerio determinado—el nombramiento del fiscal, el secretario, los contadores y demás empleados del Tribunal (artículo 10).

En el año 1871, al publicarse el 8 de noviembre el reglamento para la aplicación de la ley anterior, es cuando se dispone que los contadores y auxiliares serán nombrados por el Gobierno, a propuesta del ministro de Hacienda (artículo 34), ampliándose esta intromisión en la reorganización del Tribunal, llevada a cabo por real decreto de 28 de agosto de 1893, a partir del cual los ministros del Tribunal serían designados por la Presidencia del Gobierno (artículo 4) y el resto del personal por el Ministerio de Hacienda (artículo 6).

Durante la existencia del Tribunal Supremo de la Hacienda pública, creado por real decreto de 19 de junio de 1924 para sustituir al Tribunal de Cuentas, la designación de su personal era atribución de los cuerpos colegisladores (artículos 19 y 20) o de la Presidencia del Gobierno (artículo 21). Y durante la vigencia de la anterior ley

orgánica del Tribunal, de 29 de junio de 1934, también se le atribuía a las Cortes la designación del presidente, ministro y secretario general, y a la comisión correspondiente o a la Diputación Permanente de la Cámara, los contadores y oficiales (artículo 3); atribuciones que confirma el reglamento de 15 de julio de 1935 (artículo 5).

La designación actual por el Ministerio de Hacienda del personal del Tribunal de Cuentas, desde el secretario general hasta el último auxiliar de sus cuerpos especiales (artículo 27 de la ley de 3 de diciembre de 1953), constituye una mediatización que, se quiera o no reconocer, empaña la absoluta autonomía de este alto organismo, pues quien efectúa esos nombramientos es precisamente el órgano directivo de la Administración pública, el ministerio encargado de la gestión económica cuya fiscalización corresponde al expresado Tribunal. Es algo así como si el personal del Tribunal Supremo de Justicia fuera designado por los colegios de abogados y procuradores.

b) *En el ejercicio de la función jurisdiccional*

Lo natural en un tribunal con categoría de supremo es que desempeñe sus funciones con plena independencia, dirigiéndose sin intermediarios a los organismos interesados. Así ocurría en las leyes anteriores, tanto en la de 29 de junio de 1934 (artículo 11, núm. 7, 9 y 11), como en la de 25 de junio de 1870 (artículo 16, núm. 8, 10 y 13) y en la de 10 de julio de 1851 (artículo 16, núm. 1, 2 y 8).

Hoy en día, esa facultad se halla mediatizada por el Ministerio de Hacienda, pues cuando el Tribunal, en el ejercicio de sus facultades jurisdiccionales, observa prácticas administrativas inadecuadas o perjudiciales al Tesoro, no puede dirigirse, como siempre lo hizo, al titular del departamento afectado, sino que se limita a poner estos hechos en conocimiento del ministro de Hacienda, por medio de nota en la que expone y razona tales anomalías, así como la conveniencia de modificar el régimen de aplicación de los textos legales. El ministro de Hacienda es el encargado de dar traslado de dicha nota a los ministerios afectados y, previo informe de unos y otros, el Consejo de Ministros adopta las resoluciones que considera procedentes. (Últimos párrafos del artículo 1 de la vigente ley orgánica de 1953).

Con ello se dan estas dos anomalías: primero, que el Tribunal de Cuentas, a quien le está encomendada la fiscalización de la gestión económica del Estado, *no puede* dirigirse directamente a los ministerios responsables por actos inadecuados o perjudiciales al Tesoro, sino que ha de hacerlo *necesariamente* por mediación del

Ministerio de Hacienda; y segundo, que dicho Tribunal, con categoría de supremo, tiene supeditada la eficacia de sus notas-observaciones a que el Consejo de Ministros, a donde van a parar, estime procedente atenderlas.

3.3 DEBILITAMIENTO DE SU FUNCIÓN FISCAL

Por lo que se refiere a la importancia de la función fiscal del tribunal, ésta ha decrecido mucho si la comparamos con la legislación anterior. Tradicionalmente, el Tribunal una vez examinadas las cuentas de cada presupuesto, presentaba a las Cortes una memoria del resultado del examen, proponiendo las reformas a que dieran lugar los abusos advertidos; cuya memoria debía ser publicada en la *Gaceta de Madrid* del día siguiente a aquel de su presentación a las Cortes. Una copia de esa memoria la pasaba al gobierno, a fin de que los ministros responsables pudieran presentar a las Cortes, en los dos meses siguientes, la contestación de descargo.

Actualmente, la función fiscal del Tribunal se limita a dar su «opinión» al Jefe del Estado y a las Cortes sobre los términos en que han sido cumplidas las leyes del presupuesto y demás de carácter fiscal (artículo 1 de la ley de 1953). Sin que esta opinión produzca inevitables consecuencias sobre los supuestos infractores; ni siquiera la obligación por parte de éstos de contestarla en descargo de su actuación pública, ni mucho menos la incoación de una información o expediente que confirme o desvirtúe lo denunciado.

Y siendo la expresada, la única función fiscal que corresponde al Tribunal de Cuentas según su vigente ley orgánica, no es extraño que algunos tratadistas de Derecho administrativo—entre ellos García Oviedo—incluyan a dicho Tribunal entre los órganos consultivos de la Administración, a pesar de su clara tradición fiscal.

4. La intervención general de la Administración del Estado

Es un órgano de control que la misma Administración crea para intervenir los ingresos y pagos del Estado y fiscalizar todos los actos administrativos que los produzcan. Es, por tanto, un órgano de control interno o administrativo.

A semejanza del Tribunal de Cuentas, la Intervención General tiene a su cargo la fiscalización económica de la Administración pú-

blica; pero así como aquél es un órgano impersonal, pues ejercita sus funciones a través del Pleno, la Intervención General concentra todas sus facultades y atribuciones fiscalizadoras en la persona del interventor general, y cuantos ejercen intervención en los distintos departamentos ministeriales y organismos autónomos, no lo hacen por sí, sino como delegados de dicho interventor general, al cual se hallan subordinados en el desempeño de sus funciones fiscales.

Desde el decreto de 4 de febrero de 1930, en que se restablece la Intervención General—refundida a partir de 1924, en unión del Tribunal de Cuentas, con el Tribunal Supremo de la Hacienda pública—ésta asume concretamente los cuatro aspectos de la intervención que el artículo 18 del real decreto de 19 de junio de 1924 concedía al extinguido Tribunal Supremo: Intervención crítica o fiscalización previa; intervención formal de la Ordenación de Pagos; intervención material del pago, e intervención de la inversión. Esta última a su vez dividida en dos: la comprobación, real o virtual, de la inversión y el examen de los documentos justificativos del pago.

En los controles económicos anteriormente estudiados, los órganos fiscalizadores actúan sobre la gestión desde fuera. En cambio, el control económico de la Intervención General se lleva a cabo desde dentro, como un elemento más de la Administración económica.

4.1 CIRCUNSTANCIAS QUE LIMITAN SU EFICACIA

Esta posición interna de la Intervención General, sin las debidas separaciones y distinguos, es la que impide que su actuación tenga la eficacia deseada, por las siguientes consideraciones:

Primera. La Intervención General de la Administración del Estado no es un alto organismo fiscal como las Cortes o el Tribunal de Cuentas, pues como tal entendemos el que es vértice de una actividad, el órgano supremo sobre el cual no existe otro más superior del que dependa; y la Intervención General es actualmente una dependencia de la Administración central de la Hacienda pública con categoría de dirección general (artículo 2 del reglamento de 13 de octubre de 1903).

Segunda. Al no ser alto organismo fiscal carece de la autonomía que necesita para ejercer un control efectivo en los órganos gestores de la Administración, pues si depende del Ministerio de Hacienda, y éste nombra, separa, asciende y paga a los interventores delegados e incluso al interventor general, ¿cómo pueden éstos ejercer airoosamente sus cometidos en el expresado departamento? Hay que reco-

nocer que el Cuerpo de Intervención tiene magníficas individualidades que superan hasta lo posible los defectos apuntados, pero la cuestión hay que centrarla no en el aspecto individual, sino en el orgánico.

Tercera. Tampoco tiene libertad de acción ni independencia, pues sus funciones fiscales no las ejerce la Intervención General por derecho propio, sino por delegación del ministro de Hacienda, a quien corresponden aquéllas de manera exclusiva, según expresamente declara el artículo 1.º del decreto de 28 de septiembre de 1935.

Esta última consideración provoca además el problema de si en la actualidad es posible la delegación de facultades por el interventor general a los interventores delegados, teniendo en cuenta el último párrafo del artículo 22 de la ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, que dice: «En ningún caso puede delegarse las atribuciones que se posean, a su vez, por delegación».

4.2 COMENTARIOS

Ante estas realidades expuestas, llegamos a la conclusión de que una intervención sojuzgada por algún ministerio, es todo, menos una intervención; y que si los interventores dependen, a efectos jerárquicos, administrativos o económicos del organismo donde desempeña sus funciones, es indudable que la intervención está sometida a la entidad que fiscaliza; con lo cual su misión fiscal, que exige para su eficacia todo lo contrario, resulta prácticamente inútil. Porque quien ejerce actos de autoridad o de gobierno sobre determinadas personas, o desempeña funciones inspectoras o de control sobre algún organismo o dependencia no puede, ni debe, en buena hermenéutica moral, recibir sus haberes y demás devengos que completan el precio de sus servicios, por las mismas personas o colectividades gobernadas, inspeccionadas o intervenidas, o que pudieran tener intereses contrarios o simplemente puntos de vista distintos, a ese gobierno, inspección o fiscalización.

La completa separación entre la gestión y sus autoridades de una parte, y la intervención por la otra, es tan evidente para la eficacia de ambas funciones y el aseguramiento de un mínimo de garantías en la administración de los caudales públicos, que, de siempre, ha sido problema candente en la opinión nacional. Así, en el dictamen de la Comisión de Cortes, redactado el 19 de febrero de 1900, para el estudio de la proposición de ley organizando con completa independencia en el ejército los Cuerpos de Intendencia

e Intervención, se proponía que este último dependiera del Parlamento. En la proposición de ley presentada a las Cortes el 13 de febrero de 1900 por el señor Aznar y otros, para separar del Ministerio de Hacienda los servicios de Ordenación de Pagos, Intervención y Contabilidad de los demás departamentos ministeriales, hacían depender la Intervención General del Tribunal de Cuentas. En el preámbulo al proyecto de ley presentado a las Cortes por el ministro de Hacienda, González Besada, el 23 de abril de 1909, sobre Intervención de la Administración del Estado, se hacía depender este organismo de la Presidencia del Consejo de Ministros. El párrafo cuarto del preámbulo del decreto de 2 de julio de 1931, sobre organización de la Intervención en Marina, contiene el expreso deseo del gobierno de hacer depender la Intervención General de la Administración del Estado del Parlamento. Por último, la exposición de motivos del real decreto de 19 de junio de 1924, creando el Tribunal Supremo de la Hacienda pública y fundiendo en él el Tribunal de Cuentas y la Intervención General de la Administración del Estado, dice: «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*».

5. El control de las autoridades administrativas

Estas ejercen también control en la actividad financiera del Estado, bien dando su conformidad a la iniciación del acto económico (autorización) u otorgándole a éste plena validez y eficacia una vez realizado (aprobación).

La representación más genuina de este control la encontramos en la disposición u ordenación de los gastos por los Jefes de los respectivos Departamentos ministeriales, que regula el artículo 67 de la Ley de Administración y Contabilidad de 1 de julio de 1911, por el cual cada ministro queda facultado para disponer de los gastos propios de los servicios correspondientes al Departamento de su respectivo cargo, dentro de los créditos consignados en presupuesto. Dicha facultad puede delegarla el ministro en los directores generales y en las demás autoridades y agentes de la Administración pública.

Este control pudiéramos denominarlo de oportunidad, porque sentida y comprobada la necesidad de un gasto en el correspon-

diente expediente, la autoridad administrativa, a quien compete la ordenación o autorización del gasto, sopesa no solamente la necesidad de éste, sino también si la satisfacción de esa necesidad es, políticamente, procedente y oportuna al compararla con las demás necesidades—nacionales, regionales o locales—, sentidas donde dicha autoridad ejerce su control.

Esta mediatización de las autoridades administrativas en la actividad económica del Estado es esencial, pues ningún gasto, sea de la naturaleza que sea, podrá repercutir en las Cajas del Tesoro si no ha sido autorizado por el ministro o autoridad correspondiente. Por ello el control es rígido en cuanto a su forma, pero poco convincente para la masa de contribuyentes, por su carácter marcadamente político y oportunista que inclina a estimarlo más bien como una fase o trámite para la legitimidad del gasto, que como un verdadero control económico.

6. El control jerárquico

Es el que verifica el órgano superior sobre el inferior, que, como subordinado, queda sometido a la vigilancia y cuidado del primero. Este control no lo ejerce cualquier superior, sino tan sólo el que por pertenecer a la misma especialidad, escala o cuerpo que el subordinado, o por desempeñar ambos idéntica actividad o función, está capacitado para ejercer un control real sobre los cometidos específicos del inferior.

En realidad dicho control viene a ser una faceta del conjunto de actividades que corresponden al superior, es decir, una atribución más de las que lleva inherente el cargo o cometido que asume; pero reduce su objetivo a la de la propia actividad, función o especialidad que ejerce el subordinado directo, y sólo por lo que a éste se refiere.

El principal inconveniente de este control es que el órgano gestor subordinado está fiscalizado por otro superior que pertenece a la misma especialidad, función o cuerpo que aquél, con lo cual desaparece la verdadera y total separación que debe existir entre los órganos y autoridades gestoras de las fiscales, a fin de que la nación reconozca, a ambos elementos, un mínimo de solvencia en sus cometidos dentro de la Administración económica.

Por tanto, el control jerárquico debe quedar reducido a lo que actualmente es: una fiscalización personal del inferior, cristalizada

en la inspección que asume el superior sobre todos los actos de aquél, sin intentar transformarla en un eslabón indispensable del control económico de la Administración por las razones apuntadas.

7. Conclusión

La objetividad con que hemos intentado exponer los hechos y circunstancias que recoge este trabajo, nos da pie para afirmar que no existe en nuestra Patria un verdadero control de la Administración financiera a cargo de los clásicos poderes del Estado, lo suficientemente ágil, organizado, independiente, conjuntado y real, para que compense, con su utilidad, las naturales rémoras y obstáculos que su aplicación origina. Como consecuencia de todo ello, los miles de millones que constituyen el presupuesto de gastos de cada ejercicio económico no son fiscalizados e intervenidos con la independencia, publicidad y eficacia que, desde siempre, desea el contribuyente.

Ya la Exposición de motivos del real decreto de 19 de junio de 1924, nos denunciaba las principales causas que originaron tal estado de cosas, que a pesar del tiempo transcurrido no han perdido actualidad, desgraciadamente. A ellas se han sumado otras que surgidas en años posteriores, ayudan a mantener en toda su primitiva pujanza la realidad del problema estudiado.

De entre las mismas, entresacamos como más importante, a nuestro parecer, las siguientes:

a) La carencia de una legislación completa que regule la actividad económica de la Administración pública con espíritu abierto y moderno.

b) La diversidad de órganos de control en la Administración financiera, sin relación, coordinación, ni entendimiento entre los mismos y con atribuciones y cometidos similares que provocan repeticiones innecesarias.

c) La desigualdad de trato—por lo que al control económico se refiere—entre los Departamentos ministeriales. Unos intervenidos por funcionarios ajenos al Ministerio y otros por personal que ellos mismos nombran, destinan, separan, abonan sus devengos, premian y castigan.

d) La falta de publicidad en la gestión económica, que por revertir sobre caudales públicos debiera ser conocida de todos.

e) La carencia de un procedimiento rápido y directo que encauce las acciones, protestas y recursos que se interpongan con motivo de las cuestiones que surjan, en el desenvolvimiento de la actividad financiera, entre las autoridades y entidades gestoras y los organismos fiscalizadores.

Urgen, por tanto, la reforma de la Administración económica y del control que sobre la misma se ejerce, con una organización adecuada a los tiempos actuales y una normativa concordante con los medios y fines entre los que se desenvuelve hoy en día la actividad financiera en nuestra Patria. Sin olvidar que mucho más importante que unos buenos ingresos, es la ordenada administración de los mismos.