



Don José Luis Torres Fernández  
*Interventor y Auditor del Estado*

### **Breve perspectiva histórica de la Intervención General de la Administración del Estado.**

*Madrid, 16 de febrero de 2024*

La Intervención General de la Administración del Estado no nace como consecuencia de decisiones caprichosas o innecesarias, sino que tiene raíces históricas profundas, investigadas generalmente en el marco de la Historia del Derecho y de las Instituciones Jurídicas. Uno de sus precedentes históricos que se sitúa durante la Baja Edad Media, a mediados del siglo XIII, es la Ley o Código de las Siete Partidas de Alfonso X el Sabio, cuerpo normativo que pretendía proporcionar una cierta uniformidad jurídica al Reino de Castilla.

Rafael Gibert, Catedrático de Historia del Derecho, gran conocedor de esta materia, escribe que la imagen más lejana de un funcionario dedicado a practicar la intervención de los ingresos y gastos públicos, se encuentra precisamente en la Partidas, cuando se refieren al Mayordomo Mayor, oficio grande, tocante a muchas cosas y que tiene que ser de buen linaje, sabedor y leal. Debe ver y saber todas las cuentas que pertenecen, tanto a la casa del Rey como a la Hacienda Real, distinción importante ya contemplada en el derecho público medieval.

En ley otorgada por Enrique II hacia 1370, se advierte que de lo que el Mayordomo Mayor gaste, tenga e ingrese, deben llevar cuenta cada uno de mis Contadores Mayores. El de Contador es pues, un oficio que deriva o es consecuencia del de Mayordomo, y que va adquiriendo carácter e importancia al surgir la necesidad de controlar las actuaciones y decisiones económicas del Mayordomo Mayor.

De 1437, reinando Juan II de Castilla, se conoce una carta regia u ordenanza, en la que aparece el nombramiento de dos Contadores Mayores de Cuentas.

Con la unión dinástica de Isabel y Fernando, reyes de Castilla y Aragón, se inicia una etapa de reorganización y adecuación legislativa que, en lo que aquí nos afecta, tiene como eje central la Contaduría Mayor de Cuentas.

Es la época en que don Gonzalo Fernández de Córdoba, el Gran Capitán, persona de confianza del rey Fernando, estaba en Nápoles en campaña de guerra y, por tanto, obligado a rendir cuentas de las cantidades

que recibía para su financiación. Rencillas y envidias cortesanas llevaron a cuestionar las cuentas presentadas por don Gonzalo, que al ver puesto en duda su honor, se presentó en audiencia ante el Rey, y leyó de modo solemne unas cuentas imaginadas que detallaban supuestamente los descargos de los dineros recibidos por adelantado.

Uno de esos descargos, que quedó como frase para la Historia, expresiva de cuentas exageradas y falaces, decía aquello de “en picos, palas y azadones, 100 millones” y así llegó al último: “100 millones por mi paciencia en escuchar ayer que el rey pedía cuentas a quien le había regalado un reino”. Por cierto, que las verdaderas cuentas del Gran Capitán, que se conservan en el Archivo General de Simancas, acreditan que están redactadas rigurosamente con el debido detalle de los gastos de abastecimiento y nóminas.

Un número importante de oficios actuaban en el ámbito concreto de la Hacienda Real (tesoreros, contadores, oficiales, escribanos o copistas) y en el de la Justicia si el asunto llegaba a los Tribunales (magistrados, secretarios y alguaciles).

Durante el reinado de Felipe II tiene lugar otro hecho que muestra que los citados responsables de vigilar las cuentas, no descansan. En 1587 Miguel de Cervantes es nombrado Comisario Real que, entre otras tareas, se ocupaba de allegar víveres para la Armada Invencible, estando obligado a dar cuenta de sus operaciones.

No debía tener Cervantes habilidades para ejercer este oficio, pues acabó excomulgado por el Cabildo Catedralicio de Sevilla, que le acusó de causarle perjuicios por falta de trigo. Tras topar con la Iglesia, las irregularidades cometidas en Écija por un oficial a su cargo, acabaron con el Oficial y el Comisario en la prisión de Sevilla, hasta que un nuevo juicio dejó en libertad a Cervantes que, a las pocas semanas, dejó el puesto de Comisario y se dice que decidió continuar las primeras páginas de Don Quijote de la Mancha, que había comenzado a escribir en la cárcel sevillana.

Al fallecer en 1700 Carlos II, último rey de los Austrias, le sucede Felipe V, con el que comienza su andadura la dinastía borbónica. En 1701 se promulga el Decreto de Nueva Planta, que crea el Consejo Fiscal de Cuentas y que refuerza el control de la Hacienda Real y fortalece el papel de los Contadores del Reino, origen de los Contadores de Provincias, que actúan unos como contadores territoriales del Reino, Provincias y Partidos, y otros como Contadores del Arca de la Tres Llaves, que guardaba los dineros y documentos de la Administración de Hacienda, siendo los Claveros el titular de la responsabilidad política o administrativa, el Tesorero y el Contador.

En 1736 se publica “La Práctica de la Administración” de Juan de la Ripia, cuyas páginas inspiraron y regularon el trabajo y las prácticas administrativas cotidianas de los Contadores y otros oficios de la administración financiera.

En los años centrales de siglo XVIII, los enfrentamientos entre absolutistas e ilustrados tienen consecuencias políticas que afectan a las oficinas de Hacienda, pues se dictan resoluciones cambiantes sobre nombramientos y ceses de los Contadores, anticipando lo que en el siguiente siglo serían las cesantías y la figura del cesante. A ello se refiere D. Benito Pérez Galdós en su novela “Miau” cuando su protagonista, un probo funcionario que trabaja en la Intervención Provincial de Hacienda, en donde D. Benito sitúa la acción, es cesado y sustituido por otro funcionario apoyado por el partido que acababa de ganar las Elecciones.

En los últimos años del siglo, en febrero de 1788, se publica la instrucción de Lerena plasmada en el libro titulado “Decreto e Instrucción en que se establecen reglas para que los Contadores de Provincia lleven rigurosa intervención, cuentas y razón de los productos, entradas y salidas de caudales de todas las rentas pertenecientes a la Real Hacienda”, que en palabras del profesor Gibert y Sánchez de la Vega es monumento superior de los Contadores y último fruto del reinado de Carlos III, sin duda uno de los más preclaros monarcas de la dinastía borbónica española, que fallece en diciembre del mismo año, cerrando el período ilustrado de la Contaduría que adquiere el timbre de máxima independencia y responsabilidad.

El siglo XIX fue importante en la evolución de lo que hoy es la Intervención General, y por ello vamos a detenernos en cinco momentos, más bien acontecimientos, acaecidos en el mismo.

El primero se inicia con la Constitución de Cádiz de 1812, cuyo Título VIII, De las Contribuciones, refuerza el papel de la tesorería única, crea las tesorerías provinciales e instaura dos Contadurías: la de Valores para ingresos y la de Distribución para gastos, que relacionadas con la Tesorería General dependen de la Contaduría Mayor de Cuentas.

Un segundo momento tiene lugar en 1830 al final del reinado de Fernando VII, cuando se suceden las Regencias de la reina María Cristina y del general Espartero, hasta la mayoría de edad de Isabel II. En esta última Regencia se aprueba, por decreto de las Cortes de 1842, la integración de las Contadurías de Valores y de Distribución en la Contaduría General del Reino, que llevará cuenta y razón de los fondos de la Tesorería, interviniendo los pagos de todos los ramos y cuyo responsable es el Contador General del Reino.

El siguiente hito tiene lugar cuando finaliza la Regencia de Espartero, que dura tres años, ya bajo el reinado de Isabel II, en el que se suprime la Contaduría General del Reino y se crea en 1847 la Dirección General de Contabilidad, de la que dependen tres Contadurías, cada una de ellas bajo la dependencia de un Contador jefe.

En el cuarto momento se promulga la primera Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1850 que regulariza los procedimientos de gestión, concentra en el Tesoro todos los fondos públicos y los sujeta al régimen de presupuesto, obligando al Ejecutivo a rendir cuentas a las Cortes.

La Revolución del 18 de septiembre de 1868 se inicia en Cádiz, se propaga por Andalucía y derrota a las tropas de Isabel II, que se exilia en Francia. Se inicia así el Sexenio Liberal, en cuyo momento se promulga la segunda Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1870, que devuelve a la Dirección General de Contabilidad las funciones fiscalizadoras, y confía al director general de Contabilidad el carácter de Interventor General del Estado.

En la mañana del día 3 de enero de 1874, un clamor se extiende por la capital del reino: el General Pavía, Capitán General de la plaza, se acerca con tropas al Congreso y disuelve el órgano legislativo, poniendo fin a la Primera República.

De inmediato, se constituye el Gobierno del general Serrano, del que forma parte como ministro de Hacienda D. José Echegaray, cuyo currículum es conocido: ingeniero de caminos, matemático, dramaturgo, Premio Nobel de literatura, político, diputado y también ministro de Fomento.

Solo tres días después de estos acontecimientos, el nuevo Ministro se apresura a presentar a la conformidad del Presidente un decreto que desarrolla lo preceptuado en la Ley de Administración y Contabilidad de 1870: es el Decreto Echegaray de 7 de enero de 1874, que establece que el centro al que la ley concede las funciones fiscalizadoras, interventoras y contables, pasa a llamarse, de modo definitivo, Intervención General de la Administración del Estado, y a su titular, el Interventor General, se le atribuye la máxima categoría administrativa.

En opinión de don Augusto Gutiérrez Robles, ilustre Interventor General en los años de la Transición, la urgencia en tramitar el decreto pudo obedecer a una doble motivación: la situación de quiebra virtual en que se encontraba la Hacienda, y la especial idiosincrasia del ministro, que pasó a la historia por su “santo temor al déficit”.

Sin duda pensó Echegaray que el mejor modo de disciplinar las veleidades de gasto excesivo, era confirmar y potenciar la institución prevista en la Ley de Administración y Contabilidad de 1870, responsable del control interno de la actividad económica financiera del Estado.

En 1875 se inicia el periodo de la Restauración, que abarca los reinados de Alfonso XII y Alfonso XIII, que impulsan políticas regeneracionistas. En el reinado de Alfonso XIII, se publica la tercera Ley de Administración y Contabilidad de 1 de julio de 1911, cuyo Capítulo VII se refiere a la Intervención General, que se constituye en Centro Directivo de la contabilidad pública, al que corresponde la intervención de los ingresos y pagos del Estado y la fiscalización de todos los actos de la Administración Pública que los produzcan, incluso de los ramos de Guerra y Marina que, no obstante, estarán en algunos aspectos sujetos a su normativa específica.

En aquellos años era una necesidad, ampliamente sentida, la creación de un cuerpo de funcionarios superiores que aunaran saberes económicos y mercantiles sobre finanza públicas. Es por ello que se crea, a instancias del Parlamento, una Comisión para que informe sobre las causas de los retrasos en la rendición de las Cuentas Generales del Estado de cada año. Fue esta Comisión la que consideró necesaria la creación de un Cuerpo en el que se ingresara mediante oposición pública. Lo que era urgente, tardó 10 años en concretarse en el Real Decreto del 28 de marzo de 1893, que creó el Cuerpo Pericial de Contabilidad del Estado, al que sucedería el Cuerpo de Intervención y Contabilidad del Estado y en 1977, el actual Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado.

En los debates parlamentarios previos a la aprobación de la citada Ley de 1911, se plantearon tres cuestiones que preocupaban a la doctrina y a los profesionales del control interno: la primera era si las intervenciones de Guerra y Marina debían tener carácter civil o militar. Se discutía también si el órgano superior de control interno debía incardinarse en el Ministerio de Hacienda o en la Presidencia del Gobierno y, por último, si la función interventora debía depender del poder ejecutivo o de un órgano externo independiente respecto a la gestión, y se insistió en la necesidad de fortalecer la formación y especialización de los funcionarios dedicados al control.

La creación del Cuerpo Auxiliar de la Contabilidad del Estado en 1913, supuso un paso importante auspiciado por la tercera Ley de Administración y Contabilidad de 1911 y fue el precedente del prestigioso Cuerpo de Contadores del Estado, que tiene su origen en 1946, siendo ya en nuestro siglo, en 2001, cuando nace el actual Cuerpo Técnico de Auditoría y Contabilidad.

El 13 de septiembre de 1923 el General Primo de Rivera, capitán General de Cataluña, reclamaba plenos poderes al rey Alfonso XIII que, tras la dimisión del presidente constitucional, encarga formar gobierno al General, que no nombra un gobierno, sino un Directorio Militar. La dictadura llegó con importantes apoyos políticos, económicos e incluso sociales, y resolvería algunos problemas importantes del momento: el de las plazas africanas, la seguridad pública y la situación económica, mediante una política económica basada en las inversiones públicas.

Primo de Rivera resolvió con rapidez la alternativa existente respecto a la organización del control de la Hacienda Pública: la existencia de una sola institución de control o la dualidad de instituciones, una para el control interno y otra para el externo. La duda se inclina a favor de la primera solución, al aprobarse el decreto de 19 de junio de 1924, que crea un único órgano de control: el Tribunal Superior de la Hacienda Pública.

Algunos historiadores opinan que fue la admiración que sentía el general por el régimen fascista de Mussolini, lo que le llevó a inspirarse en la solución italiana. Fueron propias del Tribunal Superior de la Hacienda Pública

las competencias del suprimido Tribunal de Cuentas y de la Intervención General de la Administración del Estado, aunque hay que señalar que consolidaba la figura del Interventor General del Estado y confería a la Dirección General del Tesoro las competencias que en materia contable tenía la IGAE con anterioridad. Esta reforma puso de manifiesto la dificultad de ejercer el control presupuestario por un único órgano independiente del Poder Ejecutivo.

La debacle de la Bolsa de Nueva York de 1929, la crisis económica mundial y la pérdida de apoyos en el ejército, llevaron a la dimisión del Dictador.

Al año siguiente, bajo el gobierno Berenguer, se promulga el Real Decreto de 4 de febrero de 1930 que suprimía el Tribunal Supremo de la Hacienda Pública, y restablecía el Tribunal de Cuentas y la Intervención General de la Administración del Estado, a la que se devolvían las competencias contables. La experiencia había durado poco más de seis años.

El gobierno monárquico conservador del almirante Aznar, convoca elecciones municipales en toda España el 12 de abril de 1931. Sus resultados llevan a los republicanos a dar por muerta a la monarquía que, por otra parte, no tuvo muchos defensores.

De los primeros años de la República, proclamada el 14 de abril de 1931, se ha dicho que fue la segunda época dorada de la Intervención General.

En esos años se crean las Intervenciones Civiles de Guerra y Marina, aunque integradas funcionalmente en la Intervención General, se aprueba la Ley de Bases de la Administración de la Hacienda Pública, que determina la unicidad de la contabilidad del Estado que atribuye exclusivamente al Ministerio de Hacienda; se precisa la relación de la función contable y la fiscalización, se profundiza en la independencia de los interventores respecto a las autoridades cuya gestión controlan, y se propone una mayor transparencia en la gestión de los caudales públicos.

Es con motivo de la creación del Proyecto de Consorcio de Industrias Militares, que perseguía coordinar la actividad de las diversas fábricas de material de guerra existentes y sobre el que recaían informes negativos difíciles de solventar, cuando el entonces presidente del Consejo de Ministros y Ministro de la Guerra, don Manuel Azaña, se acordó del Interventor General. Así lo explicaba en uno de sus discursos ante las Cortes Constituyentes en enero de 1932. Lo llamé y le dije, cito textualmente: “mire usted, he redactado un proyecto; y el señor Interventor General tuvo la gentileza de devolverme a los pocos días el Proyecto, de modo que encajase perfectamente dentro de las leyes vigentes el proyecto que yo había concebido”. Y continuaba Azaña diciendo que “él se ocupó personalmente de que en el Consejo del Consorcio estuviera primeramente el

Interventor General de Hacienda, para que la pureza de la aplicación de la ley, estuviera garantizada por el mismo Centro interventor”.

Este proceso de reformas se interrumpe con el golpe de estado del 18 de julio de 1936 que da lugar a tres largos años de Guerra Civil, que lleva necesariamente a los sucesivos gobiernos republicanos a centrarse en una economía de guerra. Iniciada la contienda, una de las primeras decisiones que toma el gobierno de Burgos, es el nombramiento de un Interventor General, por lo que casi durante tres años coexisten dos Interventores Generales, uno en cada una de las dos Españas, y ambos pertenecientes al Cuerpo Pericial de Contabilidad del Estado.

El conflicto civil tiene repercusiones en la situación de la peseta. De hecho, durante los tres años de enfrentamiento, convivieron dos monedas distintas, aunque con el mismo nombre, coexistiendo dos Fábricas de la Moneda y dos Bancos de España. A finales de 1937, más de dos mil organizaciones (entre ellas, muchos municipios), habían emitido hasta siete mil clases de billetes, bonos, certificados o pagarés. El Presidente de Gobierno, don Juan Negrín, a la vez ministro de Hacienda, intentó poner orden, siendo una de las medidas adoptadas la emisión de billetes de una peseta, de cinco y de diez pesetas por el Ministerio de Hacienda, respaldados con las firmas del entonces Interventor General de la Administración del Estado y del Director General del Tesoro del Ministerio, en lugar de por el Gobernador y el Interventor General del Banco de España.

Tras el colapso de la segunda República comienzan los casi 40 años del Régimen del General Franco en el que las intervenciones de la Armada y de Guerra, y tiempo después la del nuevo Ejército del Aire, recuperan la condición militar, bajo dependencia funcional de la Intervención General.

Otra preocupación fue poner orden en la compleja situación existente de los Organismos Autónomos. Para ello se aprobó la Ley de Régimen Jurídico de Entidades Estatales Autónomas de 1958 que reordenaba su régimen presupuestario, la tesorería y el control. En el aspecto de la fiscalización e intervención, fue importante el Reglamento de 3 de marzo de 1925 que, aplicado durante muchos años, fue modificado por Decreto de 1953.

El 20 de noviembre de 1975 fallece el General Francisco Franco. El 15 de junio de 1977 se celebran las primeras elecciones democráticas desde hace casi 40 años, que otorgan la victoria a la Unión del Centro Democrático, creada por don Adolfo Suárez que preside el nuevo gobierno y que, junto al Jefe del Estado, el Rey D. Juan Carlos I, impulsan la “transición española” de la dictadura a la democracia, que se consolida con la aprobación en las Cortes de la nueva Constitución Española, y su ratificación por el pueblo español, en Referéndum celebrado el 6 de diciembre de 1978.

Si como se ha dicho, el Sexenio Liberal en el siglo XIX y los primeros años de la República en el siglo XX fueron épocas doradas en la historia de la IGAE, no cabe duda, en mi modesta opinión, que la tercera transcurre durante los 20 años que siguen a la Constitución democrática de 1978, lo cual no es una casualidad, pues las reformas legales y fácticas, tienen lugar normalmente en los periodos de la Historia en los que las libertades democráticas favorecen la transparencia y el control de las instituciones.

Lamento no haberme detenido en la Intervención General de la Defensa de tanto raigambre y secular historia, ni en la más moderna Intervención General de la Seguridad Social que pronto cumplirá medio siglo de existencia.

Por lo demás solo me queda, sin olvidar a los ausentes, dejar constancia de que en este acto están presentes algunos que, desde distintas posiciones y responsabilidades, ayudaron también a crear y dar continuidad a la historia reciente de la Intervención General de la Administración del Estado que cumple ahora 150 años de andadura.

Nada más, y muchas gracias por su atención.