

Una larga marcha: el Tribunal de Cuentas de España

JAVIER MORILLAS GÓMEZ

Consejero del Departamento de los Servicios Públicos Básicos y de los Bienes Públicos
de Carácter Preferente del Tribunal de Cuentas

«el Cuerpo más antiguo de la Hacienda Pública»

José Canga Argüelles (1771-1842)

«Para el examen de todas las cuentas de caudales públicos habrá una contaduría mayor de cuentas, que se organizará por una ley especial»¹. Así rezaba el Artículo 350 de la Constitución de 1812, aquella surgida en medio de «la más inaudita agresión que han visto los siglos antiguos y modernos»², y llamada a llevar «a todas las partes del cuerpo político el alimento de la ilustración»³.

Así, junto a los otros artículos, 338 al 355, del Título VII se decía: «Para que la Tesorería General lleve su cuenta con la pureza que corresponde, el cargo y la data deberán ser intervenidos respectivamente por las contadurías de valores... (y)... la cuenta general... que ha de comprender el rendimiento anual de todas las contribuciones y su inversión, se imprimirá y publicará para que la Nación se entere por sí misma del mérito y extensión de sus sacrificios, de su utilidad y necesidad... (así) podrá además deducir el verdadero estado de su prosperidad, su tendencia y progreso, como también la seguridad o peligro en que puedan hallarse»⁴. Porque «las ventajas que acarreará a la Nación el estar siempre viva y vigilante ...sobre la conducta de los funcionarios públicos, compensará abundantemente el gravamen que por otro lado pudiera experimentar...»⁵.

Pero los primeros antecedentes de este Tribunal están en los «Comes thesauri» del «*Officium palatinum*», que eran aquellos administradores y supervisores de los «denarios» —dineiros— del *Regnum Spaniae* de los siglos V al VIII. Quienes desde la «*Urbs regia*» de «*Toletum*», velaban también por el control de las «casas de acuñación», que estaban distribuidas por el país en distintos centros autorizados de emisión. No solo en Toledo, sino en Córdoba, Sevilla, Recópolis, Zaragoza, Baza, Tortosa, Salamanca, Tarragona,...⁶ Operativas desde el Rey Eurico a Don Rodrigo o el Rey Agila II. Un control siempre complejo en aquella monarquía electiva, aun regularizada la sucesión en el año 633, pero favorecido por un contexto de relativa estabilidad institucional y crecimiento económico, como que también permitió la creación de nuestra primera caja de ahorros, para préstamos sin interés inspirada por el

1. Vid. *Constitución Política de la Monarquía española*. Artº 350, p. 99. Quorum Editores. Edición especial. Consorcio para la Conmemoración del Bicentenario de la Constitución de 1812. Marzo 2009. Cádiz.

2. Vid. *Ibidem*. Discurso Preliminar, p. 23.

3. Vid. *Ibidem*, p. 89.

4. Vid. *Ibidem*, p. 107.

5. *Ibidem*. pp. 38-39. No procede referencia alguna al Estatuto de Bayona llamado oficialmente en francés «*Acte Constitutionnel de l'Espagne*» (de Maret). Como «Carta otorgada» por Napoleón desde Francia llevaría también a reconocer a Hitler jefe de Estado de Francia por los años de la ocupación.

6. Vid. García Barrado, I. «Economía monetaria de España». En *El Economista*, 15-8-1886, pp. 366-368.

Obispo Fidel, en Mérida, que culmina su sucesor Másón (571-605)⁷. Un primer gran ejemplo de banca ética, no solo de España sino de Europa. Y que contribuye a explicar el gran arraigo que las Cajas llegaron a tener en la sociedad española, captando más de la mitad de los depósitos del país en dura competencia con los bancos convencionales.

En cualquier caso, a aquellos controladores les correspondía la supervisión de unas «cecas» con sus «maestros acuñadores jurados» que seguían transmitiendo en las caras de los monarcas los cánones romanos, fruto de un «continuum» del aparato económico-administrativo. Muestra de una más sólida economía monetaria y de exportación de lo que hasta hace poco se creía. Y que explica aquellos «*Laus Hispaniae*» de Isidoro de Sevilla (560-636) en los que relata las bondades de todo tipo que, en su descripción, adornaban entonces nuestro país. Abundante variedad de ganados por todas partes, junto a olivos, vides, frutales, miel, lanas, pieles, trigo, minio, cochinilla, metales y un largo etcétera de dones del que describía como el mejor y más rico reino de su época. Lo que no extraña tras el caos en que después del 476 caen la península Itálica o la Britania; incluso la propia Galia que hasta cambia de nombre tras la invasión franca. Una prosperidad que tanto llamó la atención de nuestros economistas y regeneracionistas. Porque esos «*laudes*» económicos tuvieron gran influencia en la España posterior, especialmente en el primer tercio del siglo XX. Tanto que a muchos noventayochistas, también a Ganivet, lo mismo que a Pablo Iglesias Posse, les llevaría a pensar que España era rica *per se*; con lo cual bastarían simples cambios gubernamentales para recuperar la abundancia perdida de aquellos siglos sintetizados en la «*Mater Spania*» isidoriana. Porque entonces no estaba bien analizada económicamente la menor riqueza edafológica de nuestro suelo; con su menor fertilidad y déficit hídrico; que obligaba a una gran dispersión poblacional, dificultando la acumulación de excedente agropecuario; ni la adversa y endiablada orografía española comparada luego con la de los vecinos transpirenaicos, salvo Suiza; y nuestros muy superiores costes en infraestructuras de transporte para crear economías de escala, multiplicadoras del mercado interior, máxime cuando llegó la hora de movilizar las necesarias grandes cantidades de ahorros y capitales impulsoras de la industrialización.

En todo caso la labor de aquellos «*Comes thesauri*» fue continuada durante la reconquista⁸ por los «*homes de camera*», del Tesoro o Cámara real, del latín *camera*. Luego seguida por el «*Mayor in Domus*» de las Partidas de Alfonso X. Años después llamado «Contador Mayor» en Castilla o «Maestre Racional» en Aragón. Es durante el reinado de Juan II (1406-1454) que está documentada la creación de la *Casa de Cuentas* de Valladolid y la *Contaduría Mayor de Cuentas del Reino* otorgándose las primeras ordenanzas completas que se conservan para los llamados *Contadores Mayores de Cuentas del Reino* con fecha 2 de julio de 1437. También las de Carlos II «*El malo*» de Navarra (1349-1387) con los «*oidores*» generales de su *Cámara de Comptos*, formada por «*homes bonos e sufientes*», del siglo XIV⁹; equivalentes a

7. Vid. Cantera, S. (2016): *Hispania, Spania. El nacimiento de España*. Segunda edición. Ed. Actas. Madrid.

8. A la Reconquista se la denomina como «restauración» repetidas veces en el Texto Preliminar de la Constitución de 1812. Vid, entre otras p. 19, p. 30, ó p. 118.

9. La promulgación de la Ordenanza de Constitución de la Cámara de Comptos es de 18-2-1365. Se han ido encontrando documentos al respecto desde 1258, como pasaba en los otros reinos medievales de la península, con sus notarios «ad hoc», así como sus porteros y oficiales reales. Vid. «La Cámara de Comptos» de Navarra», p. 6 ss. Ed. Cámara de Comptos de Navarra, 2016.



El Conde de Aranda, en el solar de cuyo palacio se ubica hoy el Tribunal de Cuentas. Cuadro de Bayeu. Museo de Huesca



El mismo emplazamiento sirvió luego de acuartelamiento para la Compañía Española de la Guardia de Corps. En la imagen un Portaestandarte de la misma. Biblioteca del Palacio Real de Madrid

los conocidos «*veedores*» castellanos, que supervisaban o «*veían*». Y que llevaron al Rey Felipe II en el siglo XVI a una integración instituyendo un *Tribunal de Contaduría*, muy en línea con lo que en Europa occidental se denominaría el «*cameralismo*».

Este vino a conformar llegado el siglo XIX una doctrina económica que abarcaba el conjunto de reglas susceptibles de gestionar e inspirar una intervención inteligente de la actividad del Estado. Y que tuvo gran desarrollo en Alemania y Austria, que ya durante los siglos XVI y XVII se utilizaba para referirse a los asuntos económicos y la administración de la propiedad real de los ingresos y gastos de los principados alemanes¹⁰. Y se incorporó a la literatura de la Hacienda Pública con dos significados diferentes. Por un lado a las ideas que acompañaban las prácticas en administración y política económica. Y por otro al marco de ciencias políticas que intentaban dar un cuadro sistemático de los diversos servicios administrativos, de control y supervisión como base para una formación de los funcionarios que los servían, con su reflejo en España. No en vano también desde el latín se había generado el similar vocablo alemán «*die Kammer*». Que eran, como siempre habían sido, habitaciones, depósitos o estancias próximas a las de los monarcas. Tan próximas que a los máximos responsables de su control les llamaron en España

10. Vid. Fuentes Quintana, Enrique, *Hacienda Pública*, UCM, 1978. Madrid. También por lo mismo tuvo su influjo en la estructura administrativa, entre otros de Francia, o España desde Felipe II. En Alemania destacan autores —que eran también funcionarios de sus respectivas administraciones— como Johann Becker (1625-1682), Wilhelm Schröder (1640-1688), Johann Gottlob (1705-1775) Josefe Sonnenfels (1732-1817).

REX SPANIAE. DE EURICO A FELIPE VI



«Los miembros del “Officium palatinum” formaron parte de la administración del reino hispano-visigodo desde la caída de Roma en el 476, hasta avanzado el siglo VIII. Su transmutación como “hombres de cámara” de los monarcas se produjo a lo largo de los siglos posteriores reflejándose en las Partidas de Alfonso X, y hasta los ulteriores cameralistas».

ya tienen señalado... (siendo) «...la soberana voluntad de S.M. que así el paño como todos los demás efectos de que se construyan los uniformes, sean precisamente de fábrica del Reino, y de ningún modo de procedencia extranjera, bajo la responsabilidad de los Jefes de las respectivas dependencias». Se Incluían unas láminas con «los siete dibujos de que se compone la colección de modelos...»¹⁴.

Significativo también que para aquella actitud «viva y vigilante» que había señalado la Constitución doceañista se reprodujera la figura mitológica griega de Argos («todos los ojos»), el guardián diligente y siempre atento, en la base del puño de los espadines de sus uniformes. Mirando al frente, atrás, a derecha e izquierda, como el atento y fiel perro de Ulises, único que le reconoce tras 20 años de espera a su regreso a Ítaca. También en bocanagas. Asimismo figuraba en la cruz del citado puño una superposición de tres letras, T, C, R, «Tribunal de Cuentas del Reino» por un lado, y por el otro la flor de lis.

Digamos también que el edificio actual del Tribunal de Cuentas de España se construyó en el mismo solar donde en el siglo XVIII estuvo el palacio del influyente Conde de Aranda. Especialmente importante cuando éste gran ilustrado fue nombrado en 1792 Secretario de Estado principal —equivalente a primer ministro— en tiempos de Carlos IV, sucediendo a Floridablanca. Y ahí sigue teniendo su sede en uno de esos edificios singulares de nuestro país. Que permanece desde 1860 con el mismo uso y destino para el que fue diseñado y construido por el arquitecto Francisco Jareño.

14. Vid. Gaceta de Madrid. Real Decreto. 5 de mayo 1831, pp. 186-188. Se conservan ejemplares de los modelos a los que se hace referencia en el Archivo Histórico Nacional, Fondos Contemporáneos, Fondo del Ministerio de Hacienda; y otro juego en el Archivo General Central del Ministerio de Hacienda y Función Pública, Colección Tesoros del Archivo; de donde procede la lámina reproducida.

DEL 476 AL SIGLO XXI



Nuestra actual Constitución le dedica al Tribunal de Cuentas los cuatro apartados del Artículo 136. Exigiéndosele, como del resto de los máximos órganos de representación del Estado, un especial esfuerzo por mantener y realzar su independencia, eficacia, economía, y dignidad. De ahí la representatividad y transparencia que le otorga su elección mediante un amplio consenso derivado para su conformación del voto de los 3/5 o más de la representación popular, representada por las Cortes Generales, Congreso y Senado. Porque también así gana esa «imagen-país» en respetabilidad internacional. Así como su crédito económico y el de sus propios nacionales o empresas en el exterior.

De hecho el «Índice de *Competitividad Global*» de las naciones, que anualmente publica el *World Economic Forum* está constituido por doce pilares. Y el primero y más importante de estos es precisamente el referido a las «Instituciones». Resaltando la importancia de su estabilidad, fortalecimiento, continuidad e independencia, en la medida que tiene que ver con aspectos constitutivos y constituyentes de cada país. De su nervio y núcleo duro. De ahí deriva también la importancia del Tribunal de Cuentas de España. Autoaplicándonos las conocidas tres «E»: «Eficacia», intentando cumplir nuestros objetivos. «Eficiencia», eligiendo la mejor de las alternativas posibles, Y «Economía», con el mínimo coste para el contribuyente, con todo lo que implica de evaluación de todas las políticas públicas. Así, de que contribuyamos de forma efectiva a reforzar esa calidad institucional depende también en parte nuestro Índice de Competitividad Global. En cuyo ranking mundial España llegó ocupar el puesto número 23 y al que ahora, en la parte que nos toca, debemos aspirar a mejorar. Y todo ello en un contexto europeo en el que cada vez más se vela por el correcto funcionamiento de los contrapesos institucionales, del Estado de derecho, la evaluación y rendición de cuentas, la transparencia, y la calidad de la democracia.