

ministración y de incrementar la eficacia en la prestación de los servicios a partir de la planificación de la actividad, la revisión permanente, la simplificación de los procesos, la reducción de los plazos y el reforzamiento del control interno. Se destaca la importancia concedida a la cualificación del personal y a su formación profesional.

Del somero análisis de los datos ofrecidos por la Contraloría General sobre la gestión desarrollada en el año 2000, resulta evidente que la República de Venezuela adolece de graves deficiencias institucionales, orgánicas y funcionales que dañan gravemente los cimientos y hacen proliferar irregularidades que se perpetúan en el tiempo y, lo que es peor, provocan una situación excesivamente extendida de corrupción entre los Poderes Públicos.

El problema no radica en desorganización o en prácticas erróneas en el ejercicio de la actividad económico-financiera del sector público, sino que hay que descender a las propias estructuras del sistema político para encontrar el origen de la quiebra.

Para transformar esta situación y promover el desarrollo y la seguridad personal, jurídica y económica se hace precisa la adopción de políticas coherentes para mejorar la eficacia, eficiencia, calidad y productividad de las estructuras; el diseño de procesos y recursos del sistema jurídico-político nacional; la efectividad en la planificación y organización de los recursos de gestión, planes y programas operativos; el fomento de la capacitación e independencia del personal; el desarrollo de los servicios públicos

y la transparencia en el manejo de los fondos públicos. En otras palabras, es necesaria una catarsis, una regeneración de las instituciones para hacerlas limpias y eficaces.

Debe advertirse que no es tarea fácil levantar las capas seculares de oscurantismo y de pingües negocios poco claros que calan, hasta lo más profundo, las estructuras de un país. Sólo una concienciación general y un apoyo decidido de las instituciones y de los ciudadanos para superar la situación puede llevar al triunfo de los principios que inspiran la nueva Constitución de la República de Venezuela de modo que no quede convertida en simple papel mojado.

Nos unimos por ello a los buenos deseos, que constituyen una imperiosa necesidad, con que se cierra el discurso del Contralor General al presentar el Informe de Gestión 2000 ante la Asamblea Nacional: *«Invitamos a los Poderes Públicos (...), a los ciudadanos (...) y a la opinión pública a triunfar sobre la corrupción, la impunidad, la pobreza, la inseguridad y la ineficacia gubernamental. A fortalecer la ética y la solidaridad...»*

MARÍA JOSÉ DE LA FUENTE
Y DE LA CALLE

VÍCTOR MANTECA VALDELANDE:
Formación del control externo del sector público en la España contemporánea. El Tribunal de Cuentas: origen y evolución.

Sindicatura de Comptes de Valencia, 382 páginas.

El libro objeto de esta recensión se presentó al IV Premio

«Mestre Racional» y fue tan favorablemente acogido por los miembros del Jurado que, pese a no obtener dicho Premio por existir otros aspirantes cuyas obras se ajustaban más a las bases del concurso, se hizo constar, en el acta de la sesión de concesión, la petición a la Sindicatura para que se publicase por dicho órgano de control.

Después de una breve introducción y antes de un epílogo, de obligada lectura, el autor estructura su obra en diez apartados, que recogen, cronológicamente, las vicisitudes del control externo en España, desde la génesis del constitucionalismo español, en 1812, hasta la Segunda República.

Así, en el apartado 2, el autor estudia el control de la Hacienda en la Constitución de las Cortes de Cádiz y el desarrollo que, del mismo, se efectuó por Decreto de Cortes de 7 de agosto de 1813 por el que se reguló la Contaduría Mayor de Cuentas. También se destaca la labor de las Comisiones de Cortes sobre el control externo de la Hacienda Pública.

El apartado 3 está dedicado a la reacción absolutista que se produce tras la llegada al trono de Fernando VII y las consecuencias que la misma tuvo en el sistema de control de la Hacienda Pública, que, en definitiva, fue la creación de un Tribunal de la Contaduría Mayor de Cuentas, diferenciado de la propia Contaduría, y una vuelta al modelo de control del Antiguo Régimen.

Dedica Víctor Manteca el apartado 4 al estudio del Trienio Liberal (1820-1822) y el retorno a las

que, acertadamente, denomina «medidas constitucionales». Analiza así, más en detalle, la organización y funciones de la restaurada Contaduría Mayor de Cuentas, con especial referencia al Decreto de 30 de junio de 1820, refrendado por el Ministro de Hacienda Canga Argüelles, por el que se aprobaba la Instrucción para el desempeño de las funciones y facultades de la Contaduría Mayor de Cuentas, que ha sido calificado por la doctrina como el primer Reglamento Orgánico del Tribunal de Cuentas. En el mismo podemos observar términos, hoy día tan familiares, como procedimientos de fiscalización de las cuentas, alcances resultantes del examen de las cuentas y Comisiones de las Cortes sobre control financiero.

El apartado 5 está dedicado al control externo durante el reinado absolutista de Fernando VII a partir de 1823 (década ominosa) y a los intentos de creación de un organismo que se denominara ya Tribunal de Cuentas. Lo que se aprobó, sin embargo, fue una Ordenanza del Tribunal de la Contaduría (o Tribunal Mayor de Cuentas), en 1828, que, según Miguel Artola, no fue más que una versión renovada de la vieja Contaduría, dado que se limitaba a las funciones de intervención conducentes al finiquito, sin capacidad ni voluntad para entrar en el examen de las decisiones ministeriales en caso de incumplimiento presupuestario, al estar bajo la dependencia inmediata del Despacho de Hacienda.

Está dedicado el capítulo 6 al estudio del período histórico que

comienza en 1834 y que determina, con el advenimiento de Isabel II, el afianzamiento definitivo en España de la monarquía constitucional; a las disposiciones de la Constitución de 1837, así como a las de la de 1845, y, de manera especial, a la Ley de Administración de la Hacienda Pública y Contabilidad General del Estado de 1850, cuyo proyecto tenía, como disposición más importante, la que preveía la introducción del sistema de contabilidad por ejercicios en nuestro Derecho Presupuestario.

De especial relevancia es el estudio minucioso que efectúa el autor sobre la denominada Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 1851, primera norma jurídica de la que puede afirmarse, según Víctor Manteca, que cierra el proceso del control de legalidad de la Hacienda Pública española y crea un órgano de control que, legítimamente, puede llamarse externo.

A continuación, el apartado 7 analiza la Constitución de 1869 y disposiciones de desarrollo y, en especial, la Ley de Organización del Tribunal de Cuentas del Reino de 1869 y su Reglamento de Ejecución de 1871. Es gratificante recordar ahora que el propio Tribunal de Cuentas había redactado el anteproyecto de esa Ley llamada a gobernarlo y que, dicho anteproyecto, con las variaciones sugeridas por el Consejo de Estado, fue el presentado por el Gobierno a las Cortes como proyecto de Ley.

El apartado 8 resume, en tres páginas, las escasas novedades que, en materia de control exter-

no, se produjeron durante la Primera República.

En el apartado 9 se analiza el control externo del sector público durante la Restauración. Partiendo del análisis del artículo 21 de la Constitución de 1876, Víctor Manteca estudia, de manera pormenorizada, la Ley de 3 de julio de 1877 sobre nombramiento de Presidente y Ministros del Tribunal de Cuentas del Reino, los Reglamentos Orgánicos de 1893, 1907, 1911 y 1923, y, entre los dos primeros y los dos últimos, la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911, en la que se disponía que cuando se tuviera conocimiento de la existencia de un alcance, malversación o desfalco, los jefes de las presuntos responsables deberían instruir diligencias preventivas y adoptar, con el mismo carácter de provisional, las medidas necesarias para asegurar los derechos de la Hacienda, dando inmediatamente conocimiento al Tribunal de Cuentas del Reino para que la Sala correspondiente les comunicara sus instrucciones y nombrara un delegado que habría de conocer del expediente de reintegro que mandara incoar.

También dispuso esta Ley que el Pleno del Tribunal de Cuentas debería elevar a las Cortes la Memoria prevista en el artículo 16 de su Ley. El dibujo legal, más allá de las diferencias reales en su ejecución, era ya muy similar al actual.

El apartado 10 está dedicado al período dominado por la Dictadura de Primo de Rivera. Se analiza el Decreto de 18 de enero de 1924 por el que se creó el Tribunal Su-

premo de la Hacienda Pública. Afirma el autor que hay que reconocer que la Dictadura fue profundamente innovadora cuando decidió reorganizar los organismos encargados del control financiero del Estado. La ruptura del modelo que habían establecido las Cortes de Cádiz en 1812 y que, en lo esencial, se había mantenido vigente durante más de un siglo es patente. Hasta 1924, dicho modelo se fundamentaba en la existencia de dos órganos de control: el Tribunal de Cuentas del Reino, sucesor, por conducto del antiguo Tribunal Mayor de Cuentas, de la originaria Contaduría Mayor, y la Intervención General de la Administración del Estado, que tuvo, como órganos precursores, las Contadurías Generales de Valores y Distribución, la Contaduría General del Reino y la Dirección General de Contabilidad. El Tribunal Supremo de la Hacienda Pública significó la fusión de los órganos de control interno y externo. Después de estudiar, de manera pormenorizada, las opiniones de la mejor doctrina, a favor y en contra de dicha fusión, Víctor Manteca, con el mismo nivel de análisis pormenorizado, efectúa un recorrido por el estudio del Estatuto de dicho Tribunal Supremo y por su Reglamento Orgánico de 3 de marzo de 1925, finalizando con el análisis del ocaso de la Dictadura, las medidas rectificadoras del Real Decreto-ley de 4 de

febrero de 1930 y otras normas complementarias.

Por fin, el apartado 11 se dedica al estudio del control externo del sector público durante la Segunda República. Tras el análisis del sistema constitucional de la República, sustentado en la Norma Fundamental de 1931, en el apartado 11.3 el autor bucea en toda la normativa aprobada sobre el funcionamiento del Tribunal de Cuentas en el período republicano. Finaliza el apartado con las oportunas referencias a la Ley del Tribunal de Cuentas de la República de 29 de junio de 1934 y al Reglamento de ejecución de la Ley de 18 de julio de 1935, que ha estado parcialmente vigente hasta la promulgación de la actual Ley de Funcionamiento de 1988.

En fin, el libro comentado se convierte, desde ya, en texto de obligada lectura para todos aquellos que quieran conocer la historia del control del sector público en España. Con independencia de la extensión y proliferación de referencias bibliográficas, es muy de resaltar la labor investigadora directa de Víctor Manteca, dada la escasa bibliografía que, de manera monográfica, trata el tema del libro, como indica el autor en su Introducción.

JUAN CARLOS LÓPEZ LÓPEZ