

La Hacienda Militar o 500 años de Intervención en las Fuerzas Armadas¹

Juan Velarde Fuertes

En el capítulo VI de la IV parte, *Tipos de dominación*, de esa obra capital de la cultura que es *Economía y sociedad*, de Marx Weber, donde se estudia exhaustivamente la *Burocracia*, se lee: «Sólo el ejército burocrático ha hecho posible la organización de ejércitos profesionales permanentes como los que han sido necesarios para la pacificación de Estados de gran extensión o para el desarrollo de una guerra contra enemigos muy alejados especialmente por mar. La misma disciplina militar y el mismo entrenamiento técnico sólo pueden desarrollarse normalmente de un modo completo, por lo menos en el grado medianamente alcanzado, dentro del ejército burocrático.» Y un poco más allá puntualiza: «La sustitución del ejército compuesto de *honorarios*, que aportan sus propias armas, por el ejército burocrático es también en todas partes un proceso de democratización *pasiva* en el mismo sentido en que lo es toda fundación de una Monarquía militar absoluta en lugar del Estado feudal o de la República de notables... El moderno ejército compuesto de masas ha sido en todas partes el medio de anular el poder de los *honorarios*...», y finaliza así: «El ejército moderno se basa en el aprovisionamiento de tipo burocrático.»

Todo esto, desde la misma ilustración de la portada, al reproducir ese magnífico tapiz de *La revista de las tropas en Barcelona*, de la serie del Patrimonio Nacional, *La conquista de Túnez*, con ese elemento cen-

¹ Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica, Madrid, 2002, 2 volúmenes, 1.085 páginas.

tral, sin el que todo el aparato de corazas, caballos de guerra, galeras, lanzas, carecería de punto de apoyo: los veedores y contadores que anotan lo que allí existe, lo que se debe pagar y también lo que se ha pagado, es lo que, en el fondo, se expone en este libro coordinado por el Interventor General de la Defensa, Juan Miguel Teijeiro de la Rosa. Queda claro en él que esa máquina militar nueva de la que habla Max Weber, para poder ser eficaz, empieza «a controlar, a través de delegados, las cuentas que rendían sus generales y capitanes, poniendo así los cimientos de la futura acción fiscal» (página 19).

Todas estas consideraciones llevaron hace dos años a quienes rubrican las páginas de este libro a ponerse de acuerdo para adentrarse en la investigación de lo que ha sido el control del gasto militar en España durante estos cinco últimos siglos. Se trataba de una apuesta arriesgada y compleja, porque en la mayor parte del trabajo había que partir de cero y, a falta de una bibliografía específica, no quedaba más remedio que acudir a las fuentes, siempre escurridizas, de los archivos nacionales y de los boletines y prensa militar de la época.

De ahí la importancia general que tiene que dispongamos, parece ser que impulsada por la celebración del tercer centenario de haber aparecido la figura del Comisario de Guerra al comienzo del reinado de Felipe V, de una obra de valor científico múltiple. Porque interesa a los historiadores; desde luego, a los sociólogos; no menos, a los juristas; por supuesto, a los economistas, que tenemos que conocer cómo funcionan instituciones españolas fundamentales; naturalmente, muy en especial a los hacendistas; claramente, a los militares, y si los políticos no tienen en cuenta muchas de las enseñanzas de sus páginas, caminarán de yerro en yerro.

Se trata de un trabajo en equipo que, en lo que humanamente se puede hacer, agota el análisis del control interno de la Defensa. Ocho partes la componen: es la primera el inicio, conjunto, del Estado moderno y del comienzo del control económico militar, que efectúa Juan Carlos Domínguez Nafría; la segunda, que se refiere al enlace de todas estas ideas con el triunfo político de los ilustrados, en buena parte a través del partido golilla, en el siglo XVIII, se presenta de la mano maestra de Juan Miguel Teijeiro de la Rosa, que se ha de completar con algo que tiene notables singularidades porque, en ese siglo, España era una colosal potencia naval. Lo que se encuentra detrás de, por ejemplo, esa prueba de que se estaba dispuesto a imperar en el mar y en todos sus puntos de apoyo, como fue la famosa expedición de Malaspina y Bustamante, con lo que los pilares de un gran imperio se mantenían incólumes, exigía la que es la tercera parte,

obra de Carlos Pérez Fernández-Turégano, sobre la fiscalización económica en la Marina en el siglo XVIII.

De pronto, en el mundo se escuchó algo así como un colosal crujido, porque, conjuntamente, se producían la Revolución política liberal, con capítulos tan claros como la independencia norteamericana, la Revolución francesa y nuestra Guerra de la Independencia, al tiempo que se generalizaba la Revolución cultural, que culminaba con el romanticismo, y sin olvidar que de manera contundente irrumpía –y esa irrupción aún no ha cesado– la Revolución industrial. Todo eso se transmite a las novedades que, precisamente en ese gozne capital en la vida de la Humanidad, recoge en la cuarta parte –*De la Real Hacienda Militar al Cuerpo Administrativo del Ejército. Fernando VII*– Juan Miguel Teijeiro de la Rosa.

Naturalmente, de ahí se desprenden las partes quinta, sexta y séptima. En la quinta, M^a del Carmen Mérida Guerrero y Justo Alberto Huerta Barajas ofrecen un buen análisis de lo que fue nuestro gran vector de acción militar exterior hasta el descubrimiento y empleo masivo de la aviación, la Armada, en el trabajo sobre su control económico-financiero a lo largo del siglo XIX y todo el reinado de Alfonso XIII. En la sexta, Fernando Puell de la Villa nos presenta la larga gestación del cuerpo de Intervención Militar, desde 1828 a 1911. Finalmente la séptima, a cargo de nuevo de Juan Miguel Teijeiro de la Rosa –al que nunca agradeceremos bastante no sólo estas excelentes aportaciones, sino la coordinación de toda la obra–, continúa todo lo anterior en gran medida, con una investigación que lleva el título bien significativo de *Agitada búsqueda de un modelo: la Intervención de Guerra y Marina entre 1911 y 1931*.

La obra se cierra con la octava parte, de Ignacio García de Parada Miranda, *La Intervención militar en el tiempo presente*, relato de una no menos agitada búsqueda, pues se abre con la II República y se cierra con el actual Cuerpo Militar de Intervención. El *Apéndice*, en un CD-Rom, preparado por M^a del Carmen Mérida Guerrero y Justo Alberto Huerta Barajas, con la Lista de Revista de estos tres siglos de los interventores militares, puede tener, aparte de lo cordial del recuerdo, un valor notable de fuente histórica para multitud de investigaciones.

Tras esta embocadura, brevemente paso a explicar por qué causa he leído casi con apasionamiento este libro. Desde 1991 soy Consejero del Tribunal de Cuentas. En esta institución, y concretamente en la etapa que va de 1991 a 2002, tuve a mi cargo el control externo del gasto de la Defensa. No sólo esto me permitió conocer la gran capa-

cidad y buen hacer de la Intervención Militar, sino que comprendí que el control externo precisaba del punto de apoyo que le proporcionaba, a partir del control interno, el Cuerpo Militar de Intervención. Desde nuestros dictámenes sobre el avión europeo de combate al estudio de la puesta en manos privadas de solares que habían estado a disposición de las fuerzas armadas, desde las cuentas en Norteamérica para hacer frente a reparaciones y puestas a punto de material de guerra hasta las operaciones militares españolas en los Balcanes, los éxitos que legítimamente ha podido apuntarse el Tribunal se debieron, en no escasa medida –y lo que digo ahora no pretende halagar ningún oído, porque consta en el acta del Pleno del Tribunal de Cuentas del 17 de octubre de 2002, que fue presidido por S.A.R. el Príncipe de Asturias–, a la colaboración cordialísima, y de muy alta calidad técnica, del Cuerpo Militar de Intervención.

Tan arraigada tenía esta convicción que, en mi comparecencia ante la Comisión del Congreso de los Diputados el 26 de octubre de 2001, señalé que una de las nuevas líneas de trabajo que yo consideraba que debería indicar el futuro del Tribunal de Cuentas podría ser una más intensa colaboración con la Intervención General de la Administración del Estado y, concretamente, con el Cuerpo Militar de Intervención. La pérdida de eficacia que se puede derivar de un encastillamiento mutuo en tareas específicas y que intenten ser radicalmente dispares me parecía –y me parece– una colosal equivocación.

Pero si yo defiendo esto, puedo hacerlo respecto a la IGAE porque he trabajado mucho sobre ella y porque, para entender su devenir tenemos el excelente libro de Augusto Gutiérrez Robles, *Historia de la Intervención General de la Administración del Estado*, que editó el Ministerio de Economía y Hacienda en 1993. Cuando concluí de leer este libro, coordinado por Juan Miguel Teijeiro de la Rosa, comprendí que tenía en mi acervo doctrinal el apoyo paralelo que buscaba en relación con el Cuerpo Militar de Intervención.

Los momentos brillantes con los que me he encontrado en esta obra son múltiples. Me tengo que reducir a espigar ocho párrafos, correspondientes cada uno a las ocho partes. De la parte primera recojo éste, que indica el papel clave del mecanismo de control interno –hasta que no concluye el Antiguo Régimen carece de sentido hablar de control externo, porque éste va unido a la división de poderes del *Espíritu de las Leyes*, de Montesquieu– y cómo tal control ha de coordinarse en sus diversas partes. Escribe así Juan Carlos Domínguez Nafría en la página 52: «En última instancia, la eficacia de toda máquina militar depende de la eficacia de su aparato administrativo, y

éste estaba desempeñado en gran parte por los oficiales de la administración financiera militar: veedores, contadores, pagadores, proveedores, tenedores de bastimentos, mayordomos de artillería, etc. Todos ellos piedras angulares sobre las que se movían los ejércitos y armadas. Controlaban la gestión de los medios financieros y pertrechos de todas clases, además de ser los enlaces entre la administración financiera de la Monarquía y los ejércitos. Especialmente, los veedores y contadores en cuyos libros se registraban todos los detalles del movimiento económico y eran los garantes, ante la administración del rey, de que los recursos asignados se emplearan correctamente². Y ello, en muchos casos, bajo la doble dependencia del Consejo de Guerra y de la Contaduría Mayor de Cuentas.» Esa Administración ya era para un Max Weber una burocracia. Como señala el profesor Escudero, todos sus miembros cumplían el triple requisito de *requiritur titulum, acceptatio y exercitium*, o sea, toma de posesión³.

De la parte segunda, de la mano de Teijeiro de la Rosa, creo que merece la pena, desde un punto de vista doctrinal, recoger los antecedentes del Comisario de Guerra, del que se dice, en la página 167 que entonces, con la Real Ordenanza de 18 de diciembre de 1701, «que llaman de Flandes», «aparecía por vez primera... (su) figura..., importada de Francia y nueva en nuestras tropas. Si los antiguos veedores ya desempeñaban funciones que ahora se encomendaban a los comisarios, en realidad éstos pasaron a tener un perfil calcado preferentemente de sus homólogos franceses. El artículo 114 de las Ordenanzas fue taxativo a este respecto: «Ordenamos que haya de haber Comisarios de Guerra cometidos para la policía de las Tropas de Caballería, Infantería y Dragones.» Debe aclararse qué es eso de *cometidos*: se trata de «una característica que iba a ser esencial en los comisarios españoles –igual que lo era en los franceses–, la de que, sin ser militares, iban a tener, en nombre del rey, una comisión de control sobre las tropas».

En la parte tercera aparece, nítidamente, la defensa del principio de la unidad de Caja con Lángara. Este texto, que presenta Carlos Pérez Fernández-Turégano en las páginas 369-370, es muy importante e incluso aleccionador: «El 15 de diciembre de 1798, ocupando Lángara la titularidad de la Secretaría de Estado y del Despacho de

² El respaldo de esto es I. A. A. THOMPSON: *Guerra y decadencia. Gobierno y administración en la España de los Austrias, 1560-1620*, Grijalbo, Barcelona, 1981, pág. 62.

³ Cfr. José Antonio ESCUDERO: *Curso de Historia del Derecho. Fuentes e instituciones político-administrativas*, Madrid, 1995, pág. 735.

Marina, se aprobó un Real Decreto por el cual la administración económica de la Marina pasaba a depender de la Secretaría de Hacienda. Lo que significaba que todos los miembros del Cuerpo del Ministerio (intendentes, contadores, comisarios) quedaban sujetos a las órdenes del Ministro de Hacienda. El Real Decreto comenzaba justificando esta medida: “La experiencia está constantemente demostrando la precisión de que tengan un centro de unidad todas las operaciones de mi Real Hacienda para que puedan ser igualmente atendidos los diversos ramos de mi Real servicio con respecto al estado de las rentas de mi Corona, y a los rendimientos de los arbitrios extraordinarios de que ha sido necesario valerme en las actuales circunstancias de guerra; por lo cual se manifiesta con claridad la conveniencia de que sigan un solo impulso y corran bajo una sola dirección cuantas disposiciones sean relativas al pago de los inmensos gastos que trae consigo la subsistencia de mi Armada real.” Se perseguía así el viejo objetivo de la unidad de caja... Se asimilaban de esta manera los intendentes y contadores de Marina a los intendentes de Ejército, que en materia militar dependían de la Secretaría del Despacho de Guerra, pero que en todo lo relacionado con la administración económica del Ejército estaban sujetos a la de Hacienda.»

De la parte cuarta, cuando se contempla el derrumbamiento del Antiguo Régimen y una vez superada la situación militar de la Guerra de la Independencia, creo que conviene recoger, de las páginas 495-496, estos párrafos relacionados con la *Memoria* elevada a Fernando VII el 6 de marzo de 1817 por Martín de Garay. El punto de vista de éste hacía ver «que el peor sistema era el que se venía manteniendo en los últimos años –el sistema híbrido nacido al calor de la circular de 19 de noviembre de 1814, que creaba la Inspección General de Comisarios– y que hacía depender de Guerra a determinados miembros del Cuerpo político (comisarios y personal de los hospitales militares) y de Hacienda el resto. Ello daba lugar a una total falta de coordinación, produciendo efectos totalmente contrarios a los que debía originar... Consideraba preferible el Ministro que todo el Cuerpo político, comenzando por los intendentes, pasara a depender del Ministerio de la Guerra, “el cual, recibido su presupuesto, lo emplee de la forma que creyere más conveniente”. No obstante, estimaba “más ventajoso al servicio y más económico” dejarlo todo dependiente del Ministerio de Hacienda, “sin que al de Guerra le toque más que pedir el peso, número, medida y calidad de las cosas que necesite pedir...”. El resultado –derivado de esta *Memoria* y del amplio debate posterior– fue la *Instrucción general para el gobierno y administración de la Hacienda militar de España*, aprobada por Real Decreto de 6 de marzo de 1818».

En el caso específico de la Armada, que ya hemos visto que plantea problemas especiales y del que se ocupa la quinta parte, que recordemos abarca para nuestra Marina de guerra desde 1800 a 1931, creo que tiene mucha importancia todo lo que se refiere a la Escuela de Administración Naval y, concretamente (págs. 682-683), la referencia a las «obras jurídicas y económicas que vinieron a unirse al acervo cultural (de)... las áreas contables. Las más destacables fueron las de Ignacio de Negrín, *Elementos de Administración y Marina para el uso de los Oficiales cuartos y Meritorios del Cuerpo Administrativo de la Armada* (1861) y *Estudios sobre el Derecho Internacional Marítimo o exposición razonada de sus principios fundamentales*; José Montero Aróstegui, *Deberes y facultades de todos los funcionarios de Administración de Marina* (1869); Leandro Saralegui y Medina, *Nociones generales de Administración, de Derecho Administrativo y de Economía Política, Tratado de Economía Política* (1870); Nazario de Puzo y Suárez-Albanell, *Legislación general sobre contratos* (1873)⁴.

En la sexta parte –que se remonta a la figura del antiguo guerrillero, brillante oficial y gran financiero y Ministro de Hacienda, en la que dejó huella enorme, y primer gobernador del Banco de España, Ramón Santillán– me interesó muchísimo, con sus antecedentes y consecuencias, como se indica en las páginas 790 y siguientes, «la viva polémica mantenida durante varias semanas entre el oficial 1º José Vicenti, profesor de la Escuela del Cuerpo (Administrativo), y el capitán de Caballería Manuel Dicenta –el uno desde las páginas del *Boletín de Administración Militar* y el otro desde las de *El Eco del Ejército*–, en cuyo curso el primero sostuvo rotunda y bastante razonadamente que era el Ministerio de la Guerra el más beneficiado e interesado en conservar el carácter militar de la intervención».

Llegamos así a la Ley de 15 de mayo de 1902 y al Real Decreto de 31 de agosto de 1911, en los que se apoyan los servicios de Intervención del Ejército. En la séptima parte, que afecta al período que transcurre en 1911 y 1931, destacaría un párrafo relacionado con la polémica integración del control externo y el interno que condujo al Tribunal Supremo de la Hacienda Pública durante la Dictadura de Primo de Rivera. En la página 911 podemos leer que en la larga exposición de motivos del Real Decreto de 19 de junio de 1925 se «alu-

⁴ Va siendo hora de que se investiguen los libros de Economía Política y cuestiones directamente relacionadas con esta ciencia, que se estudiaron en las Academias Militares. Comprenderíamos mejor muchos acontecimientos de la historia de España. Una primera fuente para la Marina es el trabajo de Juan LLABRÉS: *Aportación bibliográfica a la Historia del Cuerpo de Intendencia de la Armada*, Imprenta Bristol, Palma de Mallorca, 1970.

día a los vicios que, a su entender, sufría la función fiscalizadora que se estaba practicando: su división en varios organismos, el ser «incompleta en su condicionamiento», su «raqúitico campo de acción», «la escasez de su rendimiento», el hecho de que la fiscalización previa estuviera «apenas esbozada» y «la dependencia inmediata que del fiscalizado tenía» el fiscalizador, «la desproporción que existía entre lo elevado de la función encomendada y la parquedad con que se retribuía», y, finalmente, el hecho de que la responsabilidad del fiscal fuera «tan poco concreta y diluida» [por lo que se]... entendía que la cuestión quedaba reducida a la «concentración, aplicación y depuración de las funciones fiscalizadoras, y a designar el órgano que había de realizarlas». En este punto se decantaba por un órgano nuevo y por la supresión de los existentes: «Fundada esta determinación en el aprecio de que el Tribunal de Cuentas del Reino, a pesar de su rancia estirpe, carece de independencia; la Intervención General de la Administración del Estado, de libertad; y la Intervención Civil de Guerra y Marina y del Protectorado de España en Marruecos, es [sic] una dualidad de funciones.»

En la última de las partes, la octava, que abarca desde 1931 hasta ahora mismo, me resultó especialmente viva esta anotación de la página 1038: «Resulta curioso que, con la libertad que suponía la creación desde la nada de una estructura nueva, ésta –la del Cuerpo de Intervención del Aire– resultase finalmente similar, por no decir idéntica, a la existente en los otros Ministerios militares, que, como se ha visto, arrastraban, como una auténtica losa, los problemas derivados de la Guerra Civil, así como otros internos y de definición de personalidad corporativa.»

* * *

Todo esto es Historia. Habría que añadir, esforzada, patriótica y recatada historia. Era hora, a mi juicio, de que saliese a la luz, de manera tan brillante como se consigue con este libro.