

Constitución y Tribunal de Cuentas: anecdótico

Ramón Muñoz Álvarez

Presidente Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid

Los que esperábamos, después de ver la fiscalización en el mundo, que el siglo xx llegara a nuestras ancladas instituciones, que los conceptos que eran usuales en el ámbito universal de la fiscalización llegaran a nuestro decimonónico desarrollo, no podemos sustraernos a sentir nostalgia, pero no de aquellos tiempos, aunque también eso, sino de las esperanzas que entonces nos animaban a realizar alguna tarea más allá de la «ordinaria administración».

Queríamos incorporarnos, al menos ideal y conceptualmente, a las corrientes que dirigían el mundo de la fiscalización. Y queríamos conseguirlo, como correspondía a una situación real *arriéré* y en una situación mental *aggiornata*, reflexiva y racionalmente, sin pseudorevoluciones y sin saltos en el vacío. Y a fe que lo logramos, lo lograron, se logró en algunos aspectos, aunque en otros estemos aún esperando reflexiones, racionalidades, análisis que lo hagan posible.

Eso sucedía en todos los ámbitos de la vida pública, incluso de la vida privada, española, y sucedía ante nuestros ojos, es decir, sucedía percatándonos de ello. La reflexión precedía a la acción y la dirigía y orientaba. Eso quizá determinara que sucediera aquello que nos relata Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón en sus memorias: «Era difícil asistir a una reunión social sin sufrir el asalto de improvisados ingenieros constitucionales, si bien en algunos casos sus ideas, debidamente documentadas, terminaron llegando al texto de la Constitución.»

Surgieron por todas partes, surgimos, me incluyo, en todas las instituciones. Pero así como el francotirador se esconde para realizar sus obras, nosotros dábamos la cara, sin duda convencidos de que el esfuerzo que se estaba haciendo deberíamos hacerlo en común, con la aportación de todos. Y poníamos entusiasmo y limpieza de miras en nuestros esfuerzos.

Fueron tareas espontáneas, pero tenaces, ilusionadas y esperanzadas. A veces se minimizaron y en otras, es mi caso, quizá se desmesuraron, y llevaron de un lado al Sr. Herrero de Miñón a hiperbolizar diciendo: «Y si el Tribunal de Cuentas alcanzó relieve constitucional se debió a la tenaz y documentada insistencia del entonces letrado y hoy Ministro de la institución don Ramón Muñoz Álvarez», y al Ministro de justicia a concederme la «raimundina» por las tareas personales aportadas a la elaboración de algunos aspectos de la Constitución.

Me gustaría que esta contribución a esta REVISTA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS fuera, exclusivamente, la aportación a un posible anecdotario de la Constitución. Un poco pretencioso, ¡es posible!, porque son anécdotas de gran valor humano, aunque de escaso valor histórico, pero también lo mínimo tiene su atractivo y también las cosas grandes se han hecho a partir de pequeñas aportaciones.

Todo comenzó en el verano de 1977. Acabábamos de tener en Torremolinos (Málaga), abril de 1977, una reunión del Comité Directivo de INTOSAI (Organización Internacional de los Tribunales de Cuentas) en la que habíamos dejado concluido el Proyecto de lo que después se llamó «*Declaración de Lima, Líneas Básicas de la Fiscalización*», y, elegida la Comisión Constitucional, se nos presentaba la oportunidad de ponernos a trabajar para tratar de hacer buena alguna de esas líneas básicas:

«Es indispensable que cada Estado cuente con una EFS, cuya independencia esté garantizada por ley... La EFS y el grado de su independencia deberá regularse en la Constitución...»

Parecía un sueño. Habíamos estado trabajando durante tres años, desde 1974, fecha del Congreso Internacional de los Tribunales de Cuentas de Madrid, en la codificación de los acuerdos adoptados en todos los Congresos de INTOSAI. La Organización Internacional de los Tribunales de Cuentas y la Comisión, elegida en Madrid, de lo que podíamos llamar Codificación de los acuerdos internacionales en materia de fiscalización, estaban bajo la Presidencia de España. Se nos brindaba la oportunidad de trabajar en la aplicación práctica de lo que hasta ese momento no era sino teoría, y justo a través de una

Constitución, la española, la nuestra, que comenzaba la andadura de su redacción. Era un sueño absoluto. Y creo que así comenzamos a tratarlo, porque, como se verá, o al menos se intuirá, las actividades que iniciamos en aquel verano tuvieron algo de aventura y, por lo tanto, mucho de oníricas.

Las tareas comenzaron por iniciar vías de relación. El Presidente del Tribunal de Cuentas interrumpía mis vacaciones recién iniciadas y me llamaba a comparecer en Madrid para dialogar acerca de las posibilidades de aportar, cuanto surgía, en ese momento, y se afianzaba después, en el mes de noviembre, de la Declaración de Lima, a la evolución del Tribunal de Cuentas y al establecimiento y aplicación a esa institución de todos los elementos (conceptos, fines, procedimientos) que ofrecía la Organización y la reflexión internacional.

Así, en ese primer instante se decidió enviar una larga carta, acompañada de amplia documentación, a uno de los ponentes constitucionales de un claro signo político. Y, entre tanto, buscar apoyos en personas afines a otros ponentes de signo político distinto con objeto de hacer una labor informativa, asesora y documental.

La Comisión Constitucional se creó a finales de julio de 1977 y, naturalmente, fuera de la carta mencionada poco se podía hacer antes de reanudarse las actividades políticas en el mes de septiembre, a no ser plantearse cómo llegar a alguna persona que pudiera tener cierto predicamento en el mundo político intelectual y, por consiguiente, que tuviera un peso específico influyente.

Conversaciones aquí y allá me llevaron, a mediados de septiembre, a visitar, previa cita telefónica, a un catedrático del mundo de la Economía muy influyente dentro del ámbito político. El encuentro, en su despacho en medio de montañas de libros –hubo que quitar algunos de una silla para poder sentarse–, duró más de dos horas. Hicimos un repaso al mundo de los Tribunales de Cuentas, con miradas a la historia, al presente y al futuro de esas instituciones y de sus funciones, y recalamos al final, como suele pasar siempre que se va a hablar de algo concreto, en el objeto de la entrevista, que no era otro que la Constitución, y en su tanto, el Tribunal de Cuentas en el proyecto de Constitución.

La conversación, ciertamente interesantísima, aunque prematura porque tenía muchas cosas que ver la Comisión Constitucional antes de analizar instituciones como el Tribunal de Cuentas, terminó con dudas –¿será oportuno que la Constitución incluya un artículo acerca del Tribunal de Cuentas?–, y con promesas y proyectos. «Si la co-

misión aborda la inclusión en el proyecto de algún o algunos artículos acerca del Tribunal de Cuentas, llámeme de nuevo y entraremos a estudiar a fondo esa materia que a usted tanto le inquieta y que a mí también me interesa.»

Aunque, de una parte, Agustín Argüelles, en un discurso muy razonado que había de acompañar al Proyecto de Constitución de 1812, se había manifestado en el sentido de que «estos establecimientos (Tesorería Mayor, Contaduría de Valores y Distribución, Contaduría Mayor) deben arreglarse con escrupulosidad por leyes especiales no perteneciendo a la Constitución sus atributos», y de otra, la tradición constitucional española, excepto por lo que respecta a la Constitución de 1812, artículo 350, y la de 1931, artículo 120 y, parcialmente, el artículo 109 y el 119, no entraba a regular al Tribunal de Cuentas, es lo cierto que los acuerdos internacionales, el espíritu y la letra de las Constituciones europeas surgidas después de 1946, eran portadores del principio establecido en la Declaración de Lima: «Las EFS y el grado de su independencia deben regularse en la Constitución; los aspectos concretos podrán ser regulados por medio de Leyes.»

Y esto era, y no otra cosa, lo que algunos pretendíamos entonces, buscar el camino de la modernidad, también en lo que respecta al Tribunal de Cuentas.

Cuando se publicó el primer proyecto de Constitución, allá por los comienzos del mes de enero de 1978, las alarmas saltaron en las mentes de los que «esperábamos que el siglo XX llegara a nuestras ancladas instituciones», como he dicho ya. El Anteproyecto de Constitución de 1978, que aceptaba en principio incorporar la regulación básica del Tribunal de Cuentas, nos sorprendía con una reproducción exacta de lo establecido en la Constitución de 1931. Que no estaba mal, sino muy bien, para su época, pero que se alejaba mucho de lo que esperábamos.

Tan desfasado de la realidad estaba el anteproyecto de Constitución, artículo 127, Tribunal de Cuentas, que el profesor Albiñana (*El País*, 3 de febrero de 1978) llegó a decir que el texto de ese artículo 127 «incluso es inferior al de la Ley Orgánica del Estado de 1967 (arts. 44 y 55)».

El Proyecto, artículo 127, era una mezcla por simple acumulación o por acesión de los artículos 109 y 120 de la Constitución de 1931.

Veamos: el artículo 109, párrafo 3.º de 1931: «Las cuentas del Estado se rendirán anualmente y serán 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 en que, a su juicio, se hubiere incurrido.»

Y el artículo 127, párrafo 1.º, del Anteproyecto de 1978:

«Las cuentas del Estado y del Sector público estatal se rendirán anualmente y serán censuradas por el Tribunal de Cuentas. Éste, sin perjuicio de la efectividad de sus acuerdos, remitirá a las Cortes un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades ministeriales en que, a su juicio, se hubiere incurrido.»

Como vemos, se añade un concepto nuevo: «Sector público estatal y un nuevo procedimiento: un informe anual en el que cuando proceda...».

Veamos también el artículo 127, párrafo 2, del Anteproyecto de Constitución: «El Tribunal de Cuentas es el órgano fiscalizador de todas las cuentas del Estado: dependerá de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas.»

Y el artículo 120, párrafo 1.º, de la Constitución de 1931 dice: «El Tribunal de Cuentas de la República es el órgano fiscalizador de la gestión económica. Dependerá directamente de las Cortes y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el conocimiento y aprobación final de las cuentas del Estado.»

Estos párrafos de los artículos 127, Anteproyecto de Constitución de 1978, y 120 de la Constitución de 1931 presentan tres notables diferencias que afectan sustancialmente a la esencia y al desarrollo de la institución.

En primer lugar, el artículo 120 de 1931 introduce el concepto de fiscalización de la gestión económica, nuevo para la época, pero no desarrollado en la Ley del Tribunal de Cuentas de 1934, ya que, y así aparece también en los informes que ese organismo envía a las Cortes en los años sucesivos, la citada expresión sólo hace referencia al examen, comprobación, etc., de las cuentas y exclusivamente en el ámbito de la legalidad, y el término gestión no aparece más que, ¡qué sarcasmo!, cuando se refiere la Ley de 1934 a «fiscalizar anualmente la gestión de los organismos de las regiones autónomas, con arreglo a sus respectivos Estatutos» (art. 11, párrafo 15, Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 29 de junio de 1934).

Por su parte, el artículo 127 del Anteproyecto de Constitución reduce la competencia del Tribunal a ser el «órgano fiscalizador de todas las cuentas del Estado».

Las diferencias y las confusiones no necesitan aclaración.

En segundo lugar, aunque los artículos 109, párrafo 3º, de la Constitución de 1931 y el párrafo 1.º del artículo 127 del Anteproyecto de 1978 coinciden en establecer la obligación de rendir anualmente todas las cuentas del Estado y que sean censuradas por el Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto añade, a conceptos confusos ya introducidos, como fiscalización de la gestión, otros dos, uno que entonces estaba claro: la censura de las cuentas, cuyo procedimiento muy pormenorizado se regulaba en la Ley de 1934, y que quedó en la nebulosa más absoluta, más que nebulosa en el olvido más absoluto, en la Ley de 1982; y otro, el concepto de «sector público estatal», concepto que no tenía en ese momento más expresión legal que la que recoge el artículo 139 de la ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977, artículo 139.1: «A efectos de contabilidad nacional, el sector público se dividirá en los subsectores siguientes:

- a) Administraciones Públicas, incluidas la Seguridad Social.
- b) Empresas públicas.
- c) Instituciones financieras públicas.

En tercer lugar, la expresión referida al Tribunal de Cuentas: «Dependerá directamente de las Cortes y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el conocimiento y aprobación de las cuentas del Estado», expresión muy completa y cabal en 1931, teniendo presente que las Cuentas Generales las aprobaban las Cortes por medio de una ley formal, se convertía en el artículo 127 del Anteproyecto Constitucional en una dependencia «directa» y en «ejercerá sus funciones por delegación de ellas (las Cortes).»

El momento histórico había cambiado; los objetivos, las nuevas técnicas presupuestarias y contables del Estado, los cambios en el Derecho comparado, la incorporación al ámbito de los Tribunales de Cuentas, a su actividad, de conceptos como racionalidad, eficacia, economicidad..., exigían sin duda reflexionar profundamente acerca de qué valor y qué desarrollo deberían tener instituciones tan antiguas y tan connaturales no sólo con las instituciones públicas, sino incluso con el propio ser humano, pero, al mismo tiempo, tan sensibles a las circunstancias de todo tipo. Era de esperar algo más que una mirada al pasado y la recuperación de una institución tal y como la habíamos dejado cuarenta años atrás, como si sintiéramos nostalgia de su fracaso.

Imbuido del afán de modernización institucional que emergía de los acuerdos internacionales y de las necesidades del momento his-

tórico, y decepcionado por la retromarcha que suponía la traída a cuento del Tribunal de Cuentas de la República, decidí, iloco de mí!, tomar alguna iniciativa para divulgar los conceptos, los principios, los valores que, especialmente, en el mundo de nuestro entorno constituían las bases de nuestras instituciones: los Tribunales de Cuentas.

Habíamos pasado, del verano expectante de 1977, a las primeras semanas del año 1978.

Las tareas llevadas a cabo durante tres años para recoger y redactar los capítulos y artículos que dieron lugar a la Declaración de Lima, en la que se recopilaron los principios básicos de la fiscalización, habían dado sus frutos. Ya eran un hecho y no sólo un proyecto los acuerdos internacionales que dieron lugar a la Declaración de Lima.

Aún quedaban muchos meses de trabajos, estudios, conversaciones, anécdotas, antes de llegar a ser una realidad legal los artículos 136 y 153 de la Constitución.

Pero todos esos trabajos, esos estudios, esas anécdotas, naturalmente que hablo de mí, tuvieron su punto de partida en lo que mi moderada insolencia y mi inmoderada osadía me llevaron a hacer muy pocos días después de ver publicado en la prensa el Anteproyecto de la Constitución.

Y ésta es la anécdota que, naturalmente, tiene múltiples análisis, deducciones y conclusiones, personales, jurídicas y ciudadanas, pero que creo que tiene, al menos por lo que respecta a uno de los llamados «padres de la Constitución», una enorme grandeza de visión, de paciencia, de espíritu constructivo... Así lo vi entonces y así lo veo ahora.

Aquella mañana, después de llevar varios días comentando la extemporaneidad de aquella «transfusión de la República» y sin una reflexión analítica de la situación, dejándome llevar de esa insolencia y esa osadía a la que ya he hecho mención, me senté frente a la lista de los miembros de la Comisión Constitucional. Fui comprobando que mi conocimiento personal de cada uno de ellos era nulo. Al fin y al cabo mi vida se había desarrollado exclusivamente en el mundo de los Tribunales de Cuentas y no había razón laboral ni social para ese conocimiento. Naturalmente que sí conocía los nombres y la personalidad de cada uno e incluso a varios de ellos los había saludado en alguna ocasión y había intercambiado un corto y protocolario diálogo.

Así, el comentario que me iba haciendo acerca de cada uno de los «constitucionales» estaba orientado hacia las posibilidades que tenían de conocer el Tribunal de Cuentas, sus funciones y su historia y, por lo tanto, la eficacia inicial que podría tener un acercamiento personal y una aportación documental y doctrinal con relación al Tribunal de Cuentas.

Después de la primera solución salieron tres miembros, y de cada uno podía encontrar razones válidas para mi «osadía»; llegué a la conclusión que el más institucionalmente afecto podía ser D. Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, por sus características formativas dentro del cuadro del Consejo de Estado, órgano que hasta mediados del siglo XIX tuvo funciones jurisdiccionales en el ámbito administrativo y que, por lo tanto, hasta ese momento fue Tribunal Supremo con relación a las decisiones del Tribunal de Cuentas.

Y llegado que fui a esa reflexión, no lo dudé un solo momento y me puse a buscar cómo hablar con el Sr. Herrero de Miñón.

Y empecé por lo más fácil, la guía telefónica. Allí estaban sus apellidos y su nombre, e incluso los datos relacionados con su domicilio; vivía entonces, en la c/ Zurbaro, en una casa, al parecer, propiedad de la familia Navarro Reverter, en la que había vivido un antiguo Ministro del Tribunal de Cuentas, precisamente un Navarro Reverter, D. Enrique, y en la que vivía una de las hermanas Navarro Reverter, casada con otro antiguo Ministro del Tribunal de Cuentas, el embajador, Armijo.

Conocido el número de teléfono del Sr. Herrero y Rodríguez de Miñón, fue muy fácil entrar en conversación con él:

Así, más o menos, se produjo:

–Señor Herrero de Miñón (recuerdo que en esa época, e incluso ahora, muchos llamábamos y muchos seguimos llamándole erróneamente así).

–*Sí, dígame.*

–Usted no me conoce y me voy a presentar..., funcionario del Tribunal de Cuentas.

–*Sí, dígame, ¿qué puedo hacer por usted?*

–Por mí, nada, excepto que me gustaría poder hacerle una pregunta.

–*Hágala, hágala* (a veces D. Miguel es así de conciso).

–¿Saben ustedes qué quieren hacer del Tribunal de Cuentas?

–*Hombre, yo creo que sí.*

–Pues, perdón, porque yo creo que no.

–*Y por qué dice usted eso? ¿Se puede saber?*

Le ahorro al lector, porque no viene a cuento en este momento y porque están en el ánimo de todos los que hayan leído hasta aquí, las múltiples razones que le expuse al Sr. Herrero de Miñón, que, es necesario decirlo, me escuchó con tanta atención que apenas pudo intervenir en medio de mis argumentos en cascada, me dijo:

–*¿Podría usted hacerme llegar un par de cuartillas con todos esos datos y argumentos?*

–Lo siento, pero no creo tener capacidad de síntesis hasta ese extremo.

–*¿Y podríamos encontrarnos en algún momento para hablar de todo eso?*

–Cuando usted quiera.

–*¿Podría usted venir esta tarde a mi casa?*

–Naturalmente, ¿a qué hora?

–*¿Podría ser a las cuatro?*

–Ahí estaré don Miguel.

–*¿Pero sabe dónde vivo?*

–Claro que sí, lo he visto en la guía telefónica.

–*Pues muy bien, entonces a las cuatro nos vemos.*

–Hasta luego don Miguel (¡qué cumplido era yo entonces!).

Y a las cuatro menos cinco, como es mi puntual costumbre, allí estaba.

Una joven doncella me acompañó a un hermoso salón en el que estaban de sobremesa D. Miguel y su esposa.

Déjelo ahí, déjelo ahí, me dijo, después de los saludos de presentación, la esposa de D. Miguel, refiriéndose al montón de documentos y papeles que llevaba conmigo.

–*¿Quiere un café?*

–Sí, gracias.

—*¿Mientras nos traen un café quiere probar estos bombones que me acaban de regalar?*

—Sí, gracias, me encantan los bombones.

Así de amable se mostraba la entrevista y así de amable se desarrolló.

Pero de los bombones pasamos enseguida a la dialéctica alrededor del artículo 127 del Anteproyecto de Constitución.

Me gustaría, mejor dicho, no me gustaría, por respeto y afecto al lector, ya que esta anécdota se está convirtiendo en un castigo para él, que hubieran podido estar sentados frente a la fuerza y a la inteligencia del Sr. Herrero y Rodríguez de Miñón para valorar, como lo hice entonces y lo sigo haciendo ahora, con qué interés se había tomado aquel encuentro.

Pero les aseguro que fue un placer ver cómo un «tercer grado» tan amable ponía de manifiesto lo que los llamados padres de la Constitución, al menos el Sr. Herrero y Rodríguez de Miñón, estaban dispuestos a informarse y a trabajar.

Después de analizar punto por punto, frase por frase, casi palabra por palabra, aquel artículo 127, que después fue 129 y terminó siendo 136, el Sr. Herrero y Rodríguez de Miñón me espetó:

—*Y usted no podría poner todos esos conocimientos en un nuevo proyecto de artículo ciento veintisiete?*

—Lo siento, Sr. Herrero, pero no me considero en este momento con capacidad legislativa.

—*¿Y qué podríamos hacer?... Bueno, si usted, antes de mañana a las cinco de la tarde, hora en la que tenemos sesión de partido, redacta una versión nueva del artículo ciento veintisiete, la razona y me la hace llegar, le aseguro que la presentaré, pero diciendo que es suya.*

—Pues mire, Sr. Herrero, como tampoco tengo vanidad, si de aquí a mañana me encuentro con fuerzas para seguir su indicación, le ruego que haga suyo todo lo que le presente y no me cite.

—*¡Pero usted es un tipo muy curioso! Por la mañana me dice que no tiene capacidad de síntesis y que, por lo tanto, no puede resumir en un par de cuartillas su opinión acerca del artículo ciento veintisiete, y por la tarde ni tiene usted capacidad legislativa ni tiene vanidad. ¿Pero qué es lo que usted quiere?*

—Pues, muy sencillo, aportar lo poco o mucho que pueda para que establezcamos un Tribunal de Cuentas de hoy y no repetir el de los años treinta, que estaba más bien en el siglo diecinueve.

—De acuerdo, acepto que su voluntad vale la pena aprovecharla. Le repito, si mañana antes de las cinco de la tarde me envía usted el estudio que le he pedido lo haré valer respetando sus deseos de anonimato.

Del domicilio del Sr. Herrero y Rodríguez de Miñón me fui a mi despacho del Tribunal de Cuentas. Eran más o menos las cinco y media, una hora casi torera y, desde luego, muy buena para trabajar, pues el horario en la oficina era sólo de mañana. Y antes de las diez de la noche ya tenía redactados y escritos a máquina los seis folios de motivos y uno más con la redacción de un nuevo artículo 127. Naturalmente, no tan nuevo, pues la advertencia de D. Miguel era clara: «modificar no significa poner patas arriba».

La mañana siguiente la dediqué a consultar con dos amigos, uno recientemente fallecido, catedrático de Contabilidad y funcionario del Tribunal, y el otro, uno de los más ilustres funcionarios que haya tenido el Tribunal de Cuentas y que, por fortuna, aunque jubilado hace muchos años, todavía vive.

El parecer de estos dos amigos fue favorable a mis tesis y con pequeñas modificaciones, antes de las cinco, como había exigido D. Miguel, las cuartillas estaban en su poder.

Esta fue la primera de otras muchas anécdotas que viví y disfruté a lo largo de los meses que siguieron hasta que se cerraron las discusiones parlamentarias.

De estas otras anécdotas, y si el profesor Velarde lo «ordena», podré darles cuenta en sucesivas entregas. Gracias, profesor.

Pero que les quede bien claro, queridos lectores, que mi espíritu es más bien senequista, y en esto, como en tantas cosas..., «que sepas que busco todavía la verdad, no la sé y con contumacia la busco...» (L. A. Séneca, *Cartas a Lucilio*, Ed. Juventud, Barcelona, 1982, página 117).