

LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN LOS ÁMBITOS MUNICIPAL Y PROVINCIAL DURANTE EL SIGLO XIX EN ESPAÑA

Miguel Pino Abad
Universidad de Córdoba

1. Planteamiento de la cuestión: algunas reivindicaciones de autores coetáneos.

En 1813, el célebre Francisco Martínez Marina, cuando se planteó qué medidas debían adoptarse para acabar con la generalizada corrupción que azotaba a la España de su época, defendió que convendría establecer en cada pueblo un fondo o tesoro en que se depositarían todos los caudales y bienes públicos procedentes de los propios, de las ventas que hubiese parecido conveniente hacer de los muebles o inmuebles, de las rentas que produjesen las propiedades dadas a foro o de la contribución que se había de imponer a todos los vecinos, en virtud de la obligación que cada uno tuviese que sufragar. De este fondo, que llamó parroquial o popular, nada se debía extraer, ni para la tesorería provincial ni para la general, sino sólo lo que la nación acordase ser necesario para cubrir los gastos indispensables y satisfacer las obligaciones comunes del Estado y de las provincias. Lo restante se había de invertir por los ayuntamientos en pagar los sueldos de los empleados, la conservación y creación de establecimientos útiles, en obras públicas y en socorrer las necesidades del ciudadano. Este tesoro se recaudaría y administraría por los respectivos ayuntamientos bajo la inspección del gobernador y la junta provincial, que deberían tomar las medidas y precauciones adecuadas para evitar su malversación¹.

Décadas más tarde, concretamente en un artículo de opinión publicado el 16 de enero de 1840, se podía leer que uno de los principales rasgos de España era el horroroso desorden, despilfarro y malversación de los fondos públicos. Su autor consideraba que el hombre que ensuciaba sus manos con el dinero público, abusando del empleo que se le había confiado, merecía el desprecio de todos los ciudadanos honrados, cualquiera que fuera su opinión o su matiz político. Por desgracia, proseguía, en España no se había visto un solo ejemplo de castigo contra sus autores ni siquiera

¹ Francisco MARTÍNEZ MARINA (1813), tomo 1, pp. 132 y 133.

una investigación seguida e imparcial de los hechos que más han escandalizado a la nación. Denunciaba que era algo palpable que quien aumentaba su peculio con los fondos del Estado estaba seguro de gozar impunemente del fruto de sus rapiñas. Finalizó aseverando que ésta era la gangrena que consumía a España. Su impunidad estimulaba a otros que abandonan sus negocios o profesiones para lanzarse a vaciar al arca nacional. Las soluciones a todos estos males parecían claras: castigo ejemplar a los ladrones del dinero público e incrementar un mayor orden en la gestión del mismo².

A fines de la centuria, otro autor, cuando se planteaba las causas que perjudicaban al adelanto y prosperidad de España decía que la principal era la inmoralidad pública. Sostenía que no había nación en el mundo donde con tanto descaro se saqueaban los fondos del Estado y se derrochaba la fortuna pública, hasta el punto de que se había sentado el principio general de que robar al Estado no era robar. Diariamente se daban noticias de desaparición de caudales y otras suertes de latrocinios. Confirmó que uno de los rasgos más notables de la inmoralidad pública española era la impunidad. Lamentaba que todos tenían noticias de miles de fraudes, malversación de caudales y estafas, pero nadie se atrevía a hacer una acusación concreta, ni de citar un nombre propio. Por muchos robos que se cometieran en España sólo iban a la cárcel los ladrones vulgares, esto es, quienes carecían de educación³.

2. Las estériles medidas normativas.

La necesidad de adoptar soluciones contra este mal tan generalizado en España se manifestó, por vez primera, en el Discurso preliminar leído en las Cortes de Cádiz, donde se estableció que correspondía a las Cortes fijar anualmente las contribuciones, mientras que su recaudación e inversión quedarían a cargo del Gobierno bajo su responsabilidad. Para que ésta fuese efectiva, todos los fondos al servicio del Estado debían reunirse en una sola tesorería. Este sistema evitaría el desorden y facilitaría las operaciones. El rey podía aplicar los fondos públicos puestos a su disposición por las Cortes, pero éstas no podían desentenderse de vigilar la justa inversión. Para ello era indispensable que el tesorero mayor no hiciese pago alguno que no fuese en virtud de

² *Eco del Comercio*, 16 de enero de 1840, p. 2.

³ Lucas MALLADA (1890), pp. 173-178.

decreto del rey, refrendado por el Secretario del Despacho de Hacienda, a quien correspondía evitar cualquier abuso o malversación⁴.

Esta preocupación quedó reflejada en el texto de la Constitución de 1812, que dedicó el art. 350 a la Contaduría Mayor de Cuentas “para el examen de todas las cuentas de caudales públicos, que se organizará por una ley especial”⁵.

En el aspecto que más nos interesa en estas líneas, conviene subrayar que la situación de los bienes de propios fue una de las principales preocupaciones en las Cortes de Cádiz. La escandalosa malversación de los caudales que provenían de la parte de estos terrenos que se administraban, el empeño de los interesados en conservar estos abusos y la falta de responsabilidad pública que los contuviese, clamaba la inmediata intervención de aquéllas⁶.

Nuestro primer Código penal, el de 1822, establecía que cualquier funcionario público, que teniendo a su cargo la recaudación, administración, depósito, intervención o distribución de caudales o efectos pertenecientes al Estado, de una provincia o pueblo extraviase a sabiendas algunos de dichos caudales o efectos, pero en términos de poder reemplazarlos inmediatamente que fuesen necesarios y sin que hubiesen hecho falta para las atenciones del instituto, perdería su empleo y pagaría una multa de diez al veinte por ciento del importe de lo extraviado. Si por este extravío hubiere dejado de pagar indebidamente algunas de las atenciones del instituto respectivo, se le impondría, además, otra multa de diez al veinte por ciento de lo que hubiese dejado de pagar⁷.

Finalizado el Trienio Liberal y tras la vuelta del absolutismo con Fernando VII, destacó la promulgación del decreto de 3 de julio de 1824 por el que se aprobó la Instrucción general para la dirección, administración, distribución y cuenta de la Real Hacienda⁸. Las autoridades superiores encargadas de la dirección, administración y recaudación fueron la Dirección General de Rentas y la Contaduría General de Valores⁹.

Entre las competencias de la Dirección General se hallaban señalar las cantidades con que debían afianzar su responsabilidad los empleados que manejasen efectos o caudales de la Real Hacienda¹⁰; proponer la separación de aquellos empleados

⁴ *Constitución política de la Monarquía española, promulgada en Cádiz en 18 de marzo de 1812, restablecida en 7 de marzo de 1820*, (1836), pp. 98-101.

⁵ Luis VACAS GARCÍA-ALOS (2012), p. 383.

⁶ Agustín ARGÜELLES (1835), tomo II, p. 167.

⁷ Arts. 463 y 464 del C. P., en *Código penal español, decretado por las Cortes en 8 de junio, sancionado por el rey y mandado promulgar en 9 de junio de 1822*, Madrid, 1822, pp. 94 y 95.

⁸ El texto completo se recoge en *Mercurio de España*, diciembre de 1825.

⁹ Art. 1, cap. I, tít. I de la Instrucción.

¹⁰ Apartado 14, Art. 10, cap. II, tit. I de la Instrucción

que por su criminal conducta o por su calificada ineptitud dieran motivo a ello, sin perjuicio de las demás penas que mereciesen por sus excesos y cuya aplicación correspondía a los tribunales de justicia¹¹. Por su parte, las autoridades de la administración y recaudación de la Hacienda en las capitales provinciales fueron los intendentes, contadores, administradores, tesoreros, visitadores y resguardos. Finalmente, se encontraban en los diferentes partidos los subdelegados, contadores y administradores depositarios¹².

A partir de entonces, los intendentes se convirtieron en la autoridad superior de las provincias en todo lo relativo a la administración, recaudación y resguardo de las rentas de la Corona. Asimismo, fueron los jueces privativos en todos los casos en que tuviese interés o experimentase perjuicio la Real Hacienda y los jefes de los empleados en todos los negocios concernientes al desempeño de sus obligaciones¹³.

Por su parte, entre los deberes del contador de provincia se hallaba examinar si los empleados de manejo de efectos o caudales tenían presentadas y aprobadas las fianzas designadas para asegurar la responsabilidad de sus encargos¹⁴; examinar el estado en que se hallase la presentación de las cuentas de todos los que en cualquier concepto hubiesen manejado fondos o efectos de la Real Hacienda en la provincia y enterar del resultado al intendente¹⁵.

Finalmente, los tesoreros de provincia tenían el doble carácter de encargados de recibir los productos de las contribuciones, rentas y pertenencias de la Corona y de pagar sus gastos y obligaciones especiales. En el primer concepto, dependían de la Dirección General de Rentas y, en el segundo, del Director General del Real Tesoro. Para que la reunión de ambas atribuciones en una sola oficina no fuese motivo de confusión, se debían llevar con separación los libros y cuentas correspondientes a ambos encargos. Tenía que haber, además, arcas o cajas separadas: en una ingresarían los productos totales de la Real Hacienda, de las cuales se pagarían los gastos, cargas y obligaciones especiales de las rentas y lo que quedase disponible, después de cumplidas, se trasladaría a otra destinada al recibo y custodia de los líquidos. Cada una de estas dos cajas tendría tres llaves: las de la primera estarían a cargo del contador, administrador y tesorero y las de la segunda del intendente, contador y tesorero. En ningún caso, se

¹¹ Apartado 30, Art. 10, cap. II, tit. I de la Instrucción

¹² Art 1, cap. 1, tit. II de la Instrucción.

¹³ Art. 1, cap. 2, tit. II de la Instrucción.

¹⁴ Apartado 12, Art. 4, cap. 3, título II de la Instrucción.

¹⁵ Apartado 16, Art. 4, cap. 3, título II de la Instrucción.

podía usar de los fondos de una caja para satisfacer obligaciones de la otra. Los tres claveros eran mancomunadamente responsables del reintegro de las cantidades que faltasen de las mismas cajas, a menos que se hubiesen extraído de ellas con violencia¹⁶.

El tesorero de provincia debía tener bien custodiados los caudales de la Real Hacienda, sin usar ni permitir que se usase de ellos en manera alguna para otros objetos que para aquellos a que estaban consignados; llevar con toda claridad y distinción la cuenta de ingresos y salidas de caudales en la Tesorería de provincia y llevarla del mismo modo a los depositarios de partidos y a cualquiera otro que estuviese encargado de la recaudación¹⁷.

En cada provincia había de existir un visitador a las órdenes del intendente. El objeto de los visitadores era evitar toda malversación o perjuicio a la Real Hacienda y velar sobre la exacta observancia de las reglas y disposiciones adoptadas. Debían visitar las oficinas y dependencias de la Real Hacienda, examinar si se observaba con exactitud lo prevenido en la instrucción y órdenes vigentes y dar cuenta al intendente de cualquier falta que advirtiere¹⁸.

El siguiente cambio digno de mención sobre el tema que nos ocupa se produjo con la promulgación de la real cédula de 10 de noviembre de 1828 por la que se establecía la planta y atribuciones del Tribunal Mayor de Cuentas. A él correspondía conocer privativamente y con inhibición de todos los tribunales y juzgados del reino, de todas las causas relativas a la presentación de cuentas, cualquiera que fuese el fuero o consideración que tuviesen las personas y corporaciones obligadas a darlas, cuando no hubiesen bastado las providencias gubernativas para conseguirlo. Agregaba que conocía también de los delitos de infidencia, falsificación de documentos, abuso de caudales o efectos de la Real Hacienda o del Estado y cualesquiera otros que resultasen de las cuentas y en que apareciera dolo o malversación. Finalizaba apuntando que también era competente para proceder ejecutivamente y con arreglo a las leyes contra todos lo que como principales, herederos o fiadores resultasen deudores de la Real Hacienda en el manejo que hubiesen tenido de sus caudales o efectos, hasta conseguir la reintegración entera de cuanto le correspondiese¹⁹.

¹⁶ Arts. 1 al 8, cap. V, título II de la Instrucción.

¹⁷ Apartados 1 al 4, Art. 9, cap. V, título II de la Instrucción.

¹⁸ Arts. 1 al 3, cap. VI, título II de la Instrucción.

¹⁹ Artículo 17 de la Real cédula de 10 de noviembre de 1828. También en José María ZAMORA Y CORONADO (1844), tomo II, p. 492.

Conforme a las reclamaciones de varios Ayuntamientos y Juntas de Intervención de los pósitos para que éstos se administrasen con más celo, se dictó la orden de 9 de junio de 1833, donde se declaraban extinguidos y perdonados todos los débitos a favor de los pósitos del Reino, cuyo origen fuese anterior al 1 de junio de 1814. De esta gracia se exceptuaban aquellas deudas de la citada época que procedieran de alcances contra los depositarios o individuos de los Ayuntamientos y Juntas que hubiesen manejado los pósitos o de malversación de fondos y también las que se hallasen ya aplazadas y afianzadas²⁰.

Esa norma de 1833, se vio completada por la real orden de 12 de mayo de 1837, donde se estableció que para el conocimiento exacto de los productos y gastos de todos los ramos de la administración civil y económica de los pueblos y de la necesidad de centralizar todas las operaciones de contabilidad de los establecimientos y dependencias que estaban bajo la dirección del Ministerio de la Gobernación, se mandó que estas corporaciones formasen y remitiesen inmediatamente sus cuentas hasta fin de 1836. A estas cuentas debía acompañar un estado general demostrativo de las de todos los Ayuntamientos de la provincia, que expresase, por lo menos, el importe de lo recaudado por el ramo de propios y arbitrios, repartimientos vecinales legítimamente autorizados o hechos sin autorización y lo invertido en sueldos de empleados, gastos ordinarios y extraordinarios, contribuciones, obras públicas y demás partes principales, con toda separación y claridad²¹.

Como vemos, la necesidad de asegurar por todos los medios posibles la buena administración de los caudales públicos y la de conservar ilesa la moralidad de los funcionarios que los manejaban, obligaron a dictar en repetidas ocasiones varias medidas preventivas. Fuera de las penas que se dictaron para castigar a los que faltasen a la confianza en ellos depositada, se había hecho también responsables a los mismos jefes que no evitaron el mal, a fin de excitar su celo, vigilancia y censura sobre los actos

²⁰ Art. 2 de la Real orden de 9 de junio de 1833, *Decretos del Rey nuestro señor Don Fernando VII. Reales órdenes, resoluciones y reglamentos generales expedidos por las Secretarías del Despacho Universal y Consejos de S. M. desde 1º de enero hasta fin de diciembre de 1833*, Madrid, 1834, tomo XVIII, p. 135; *La Revista española*, 14 de junio de 1833, p. 634; *Diario Balear*, 27 de junio de 1833, p. 1; Manuel ORTIZ DE ZUÑIGA (1841), tomo I, p. 203. Por real orden de 25 de junio de 1848 se estableció que los débitos posteriores al 1 de junio de 1814 y anteriores al 31 de diciembre de 1843 se condonaba el setenta por ciento, así de los Ayuntamientos, como a los particulares, siempre que no resultase segundos contribuyentes responsables a su pago. Con más detalle, se ocupó de este asunto, Manuel COLMEIRO (1850), vol. 1, p. 300.

²¹ Real orden de 12 de mayo de 1837, en *Colección de las leyes, decretos y declaraciones de las Cortes, y de los reales decretos, órdenes, resoluciones y reglamentos generales expedidos por las Secretarías del Despacho desde 1º de enero hasta fin de junio de 1837*, Madrid, 1837, tomo XXII, pp. 225 a 227.

de los subordinados. Otras veces se había mandado que los intendentes, como jefes superiores, procuraran hacer frecuentes visitas. Pero todas estas medidas no se observaron con la exactitud debida en muchas provincias ni produjeron el fin que se había propuesto el gobierno al publicarlas. En este sentido, según el testimonio de la Dirección General de Rentas estancadas, recogido en su circular de 14 de febrero de 1840, la administración de las rentas quedó abandonada en muchas partes hasta el punto de tolerarse el abuso que cometían muchos administradores subalternos, reservando en su poder y por bastante tiempo, valores de mucha consideración. De manera que, como decía la Dirección, cuanto mayores eran los apuros y las obligaciones del Tesoro, más apremiante era la necesidad de fondos para cubrirlas.

Para evitar estos malos y prevenir los alcances de los empleados, se acordó, entre otras cosas, que en la primera semana de cada mes habían de quedar precisamente ingresados en las respectivas tesorerías o depositarias de partido los valores íntegros del mes anterior y que, verificado el arqueo de la primera semana, las contadurías expidieran y remitiesen a los intendentes una certificación que explícitamente manifestara si quedaron o no ingresados los productos íntegros, indicando en el último caso la cantidad que quedó sin ingresar con distinción de las rentas²².

Por ley de 25 de agosto de 1851 se dio nueva organización al Tribunal de Cuentas del Reino. Con arreglo a ella ejercería privativamente la autoridad superior para el examen, aprobación y fenecimiento de las cuentas de administración, recaudación y distribución de fondos, rentas y pertenencias del Estado, así como también de las relativas al manejo de fondos provinciales y municipales, cuyos presupuestos requerían la aprobación real. La jurisdicción del tribunal en el examen y juicio de las cuentas alcanzaba a todos los que por ellas resultasen responsables como recaudadores, liquidadores, ordenadores, interventores y pagadores o por cualquiera otra gestión en el manejo de los fondos públicos, pero no se extendía a los actos de los ministros de la Corona. El conocimiento de los delitos de falsificación o malversación y cualesquiera otros que pudiesen cometerse por los empleados en el manejo de los fondos públicos, correspondía a los tribunales competentes, a quienes el de Cuentas remitiría el tanto de culpa que apareciese, cuando en las cuentas hallase indicios de aquellos delitos, dirigiéndole por medio del Ministerio de Hacienda, sin perjuicio del procedimiento que correspondiera para el reintegro de los descubiertos. Los expedientes sobre cobranza de

²² Lorenzo ARRAZOLA, tomo II, p. 485.

alcances y descubiertos eran de la competencia privativa del Tribunal de Cuentas, siguiéndolos ante el mismo o por sus delegados hasta su terminación y efectivo reintegro de dichos alcances. Pero si en estos procedimientos se suscitaban tercería de dominio o prelación de créditos, se reservaba su conocimiento a los tribunales de justicia²³.

En el aspecto concreto de los Ayuntamientos ya la ley municipal de 1845 había determinado que la formación de los presupuestos estuviera a cargo de una comisión del propio Ayuntamiento, presidida por el alcalde, y que así formados se pasasen al examen y censura de la corporación, yendo luego a ser nuevamente examinados y censurados por una junta compuesta del mismo Ayuntamiento y de un número de vecinos doble que el de concejales, correspondiendo a la respectiva Diputación provincial aprobarlos definitiva y totalmente²⁴.

A estas reglas sucedieron las contenidas en la ley de 1870, según la cual formaba los proyectos de presupuestos una de las Comisiones permanentes del Ayuntamiento, a quien correspondía discutirlos y aprobarlos, previa censura del síndico, tras cuyo trámite eran expuestos al público por 15 días, siendo en último término fijados por la junta municipal²⁵.

Respecto a las Diputaciones provinciales se dispuso que sus cuentas quedaban aprobadas si obtenían el voto de la mayoría de los vocales que componían la Diputación, no contando los de la Comisión provincial, que no tenían voto en este acto. En el caso de no recaer esta aprobación, pasaban a la Comisión provincial, la cual hacía por escrito las observaciones que estimase oportunas, devolviendo el expediente a la Diputación para que emitiese su dictamen. Las cuentas aprobadas o censuradas por la Diputación provincial pasaban, por conducto del Ministerio de la Gobernación, al Tribunal de Cuentas del Reino para su revisión y aprobación definitiva²⁶.

Tratándose de cuentas municipales, mientras los alcaldes o los que debían darlas no rindiesen o recayese sobre ellas una resolución competente no podía decirse que hubiese malversación, ni pasarse el asunto a conocimiento de los tribunales de justicia. En su consecuencia, se dispuso, por real orden de 18 de diciembre de 1871, que mientras la Diputación provincial no ultimase las cuentas municipales de una población,

²³ Art. 15 y ss de la ley de 25 de agosto de 1851; *Boletín oficial de la provincia de Orense*, 13 de septiembre de 1851, p. 3.

²⁴ Arts. 111, 124 y ss. del decreto-ley de 21 de octubre de 1868.

²⁵ Ley municipal de 20 de agosto de 1870, arts. 126, 137 y ss.

²⁶ Ley provincial, arts. 108 y ss.; Vicente SANTAMARÍA DE PAREDES (1885), p. 745.

no debía procederse criminalmente contra los funcionarios de la administración municipal de la misma.

Esta exigencia legal se convirtió, sin duda, en una permanente traba para acabar con la corrupción en muchos Ayuntamientos. Conviene traer a colación sobre este punto que en 1878 se publicó un libro de los oficiales primeros de Secretaría y Sección de Cuentas de la Diputación provincial de Guadalajara, donde denunciaban el punible abandono observado para rendir las cuentas municipales, la resistencia que oponían los alcaldes y depositarios en el cumplimiento de la ley y el desprecio con que miraban las órdenes emanadas por la superioridad. Este hecho se repetía con frecuencia en muchos pueblos, que, careciendo de todo recurso por aquella inmoralidad administrativa, pedían con insistencia que se obligase a los alcaldes de años anteriores a que rindiesen sus cuentas, al objeto de que reintegrasen inmediatamente en las arcas municipales cantidades de importancia que indebidamente retenían en su poder²⁷.

Una cuestión que se planteó sobre este asunto es si contra las resoluciones de los gobernadores en materia de cuentas cabía o no recurso de alzada ante el Ministerio. En opinión de algún autor de la época, se confundieron, al plantear esta cuestión, cosas muy diversas, y debía empezarse por distinguir entre las cuentas municipales, formadas según la ley y el presupuesto y las incidencias o expedientes que sobre asuntos relacionados con las cuentas se originaban contra alcaldes, depositarios, recaudadores, agentes, etc. Tratándose de la cuenta municipal, no procedía el recurso de alzada expresado. Las resoluciones de los gobernadores en la rendición de cuentas municipales tenían el carácter de definitivas a los efectos de ultimar la vía gubernativa, por ser de su competencia la aprobación de aquéllas, si no excedían de 100.000 pesetas. Si la resolución no se contraía a la cuenta del presupuesto, sino a las responsabilidades declaradas en expediente instruido por el Ayuntamiento contra funcionarios, dependientes o agentes de la Administración municipal, entonces debía admitirse el derecho de alzarse contra la providencia del gobernador confirmatoria o revocatoria del acuerdo de la corporación municipal²⁸.

Un claro ejemplo sobre esto último lo encontramos en el expediente y autos de competencia suscitada entre el gobernador civil de Girona y el juez de instrucción de La Bisbal, de los cuales resultó que el 26 de agosto de 1895 se presentó denuncia ante el referido Juzgado por Joaquín Silvestre Dalmau, alcalde accidental de Peratallada,

²⁷ Manuel de la RICA y Lucas TORRECILLA (1878), p. 32

²⁸ Gabino BUGALLAL Y ARAUJO (1897), pp. 128 y 129.

expresando que en las cuentas rendidas a la corporación de su presidencia por el exdepositario de los fondos de aquel municipio, Sebastián Payet y Romeay, correspondientes al primer semestre del ejercicio económico de 1893-94, figuraban dos libramientos, señalados con las letras A y B, por importe de 28 pesetas el primero y 53 el segundo, satisfechos por dicho exdepositario a Perfecto Payet, alguacil del mismo Ayuntamiento, en concepto de reparto de auxilios benéficos por encargo de la Corporación y jornales empleados en el arreglo de la Casa Consistorial y Escuela, como peón de albañil, y otros servicios prestados al Ayuntamiento fuera de sus obligaciones de alguacil. En el expediente de fijación de las citadas cuentas, y en el dictamen emitido por el síndico acerca de ellas, se consignó el hecho de no ser legítimas las firmas puestas al pie de los libramientos referidos, así como la falsedad de la inversión de las cantidades que se suponían satisfechas por los mismos, y que como de tales afirmaciones se desprendían la comisión de los delitos de falsificación de documentos, estafa y malversación de caudales públicos, cumpliendo un acuerdo adoptado por aquel Ayuntamiento, los ponía en conocimiento del Juzgado a sus efectos.

Instruidas, con este motivo, diligencias sumariales para la averiguación de los hechos denunciados, en las que se mostró parte el Ayuntamiento de Peratallada, el gobernador, de acuerdo con la comisión provincial y a instancia de Sebastián Payet, requirió de inhibición al Juzgado para que dejara de conocer respecto de la denuncia de malversación de fondos municipales, sin perjuicio de seguir haciéndolo de las falsedades que pudieran haberse cometido, fundándose en que la causa criminal de que se trataba, según se desprendía de la certificación librada por la escribanía del Juzgado, se instruyó sobre falsedades, estafa y malversación de fondos públicos contra el exdepositario de Peratallada en concepto de alcalde accidental de aquella población durante el primer trimestre del ejercicio de 1893 y 1894, en que, según certificación del secretario de aquel Gobierno civil, las cuentas municipales del pueblo expresado por atenciones del presupuesto aludido no habían sido rendidas ni presentadas para su resolución definitiva.

En atención a lo dispuesto por diferentes reales decretos, no podían los tribunales ordinarios entender en las cuestiones de malversación de fondos sin que hubiese recaído fallo administrativo en las cuentas de referencia, en que constase que se habían realizado actos de carácter justiciable. En cuanto a la malversación de fondos municipales existía cuestión previa que resolver, como era el examen, censura y aprobación de las cuentas de referencia, y de la cual podía depender el fallo que en su

día debían pronunciar los tribunales, hallándose, por tanto, el caso comprendido en el artículo 3º del real decreto de 8 de septiembre de 1887.

Sustanciado el incidente por todos sus trámites, el Juzgado dictó auto declarándose competente para seguir conociendo de los hechos objeto del sumario, alegando que el delito denunciado y por el que en primer término se instruyeron procedimientos criminales era el de falsificación de firmas en documentos públicos, o sea, en libramientos expedidos por la Alcaldía de Peratallada, cuyo delito no estaba expresamente reservado por la ley a jurisdicción especial, siendo, por tanto, de la única y exclusiva competencia de los tribunales ordinarios. Si bien en el escrito de denuncia se hacía mención del delito de malversación de caudales públicos, éste se dedujo en su caso del de falsedad, porque arrancaba del mismo, apareciendo tan íntimamente relacionados entre sí, que no cabía apreciar la existencia de la malversación en el caso de autos, sin hacerlo de la falsificación de firma.

El gobernador, de acuerdo con la Comisión provincial, insistió en su requerimiento, resultando de lo expuesto el conflicto. De conformidad con el artículo 165 de la ley municipal, con arreglo al que la aprobación de las cuentas municipales, cuando los gastos no excediesen de 100.000 pesetas correspondía al gobernador, oída la Comisión provincial, y si excediere de esa suma, al Tribunal de Cuentas del Reino, previo informe del gobernador y de la Comisión provincial y el citado artículo 3º del real decreto de 8 de septiembre de 1887 que disponía que los gobernadores no podían suscitar contiendas de competencia: primero, en los juicios criminales, a no ser que el castigo del delito o falta hubiese sido reservado por la ley a los funcionarios de la Administración o cuando en virtud de la misma ley debía decidirse por la autoridad administrativa alguna cuestión previa, de la cual dependiera el fallo que los tribunales ordinarios o especiales hubiesen de pronunciar, se decidió el 24 de noviembre de 1896 esta competencia a favor de la Administración respecto de la malversación de fondos municipales, sin perjuicio de las facultades que correspondían a los tribunales de seguir conociendo de las falsedades que pudiesen haberse cometido al llevar a efecto el abono de la cantidad que se suponía malversada²⁹.

Otro caso lo encontramos en el expediente y autos de competencia promovida entre el gobernador de Sevilla y el juez de instrucción de Morón de los cuales resultó que el 21 de junio de 1898, el alcalde de Montellano dirigió una comunicación al

²⁹ Real decreto de 24 de noviembre de 1896, en *Gaceta de Madrid*, 28 de noviembre de 1896, p. 753.

governador de la provincia, en la que le participaba que, por falta de pago de varias mensualidades, se había incautado el Ayuntamiento de aquella villa el 1 de julio del año anterior de la administración del impuesto de consumos, que se hallaba a cargo de un arrendatario y que durante el período de 1897 a 1898 se habían cometido varias infracciones reglamentarias en la forma de recaudar el referido impuesto, apareciendo, además, que no habían sido ingresadas todas las cantidades recaudadas. El gobernador de Sevilla, contestando a la anterior comunicación, dijo al alcalde de Montellano que consideraba de la exclusiva competencia del Ayuntamiento, con arreglo al artículo 72 de la ley municipal, el cuidado y buena administración de su Hacienda y si para cumplir con esos fines entendía que, habiéndose malversado fondos comunales, debía desde luego acudir a los tribunales de justicia podía acordarlo así y llevarlo inmediatamente a la práctica.

El alcalde de Montellano, cumpliendo un acuerdo del Ayuntamiento, dio traslado de ambas comunicaciones al juez de instrucción de Morón, quien instruyó el correspondiente sumario, siendo requerido de inhibición por el gobernador de Sevilla, de acuerdo con la Comisión provincial, fundándose la autoridad administrativa en que, refiriéndose los hechos denunciados a la contabilidad e inversión de fondos municipales, no podían comprobarse debidamente hasta que se examinen las cuentas de presupuestos por las entidades de la Administración a las que la ley encomendaba el examen y aprobación de las cuentas municipales y que, por tanto, existía una cuestión previa administrativa, de la que dependía el fallo de los tribunales.

Tramitado el incidente, el juez dictó auto declarándose competente, alegando que, dadas las razones expuestas por el gobernador en el oficio que dirigió al alcalde de Montellano, había que estimar que la cuestión previa alegada por dicha autoridad como fundamento de la inhibición pretendida fue ya prejuzgada y resuelta por la misma al ordenar al alcalde que acudiese a los tribunales de justicia denunciando los hechos de que se trataba y que éstos podían ser constitutivos de delitos, cuyo conocimiento competía a los tribunales ordinarios.

De conformidad con el artículo 3º del real decreto de 8 de septiembre de 1887 y el artículo 165 de la ley municipal, antes citados, se consideró el 3 de noviembre de 1899 que existía, por tanto, una cuestión previa, cuya resolución competía a las

autoridades administrativas, cual era la aprobación o censura de las expresadas cuentas³⁰.

Bibliografía:

ARGÜELLES, Agustín (1835), *Examen histórico de la reforma constitucional que hicieron las Cortes Generales y Extraordinarias desde que se instalaron en la Isla de León el día 24 de septiembre de 1810 hasta que se cerraron en Cádiz sus sesiones en 14 del propio mes de 1813*, Londres, Imprenta de Carlos Wood e hijo.

ARRAZOLA, Lorenzo (1836), *Enciclopedia española de Derecho y Administración o nuevo teatro universal de la legislación de España e Indias*, Madrid, Imprenta de la Revista de Legislación y Jurisprudencia.

BUGALLAL Y ARAUJO, Gabino (1897), *Los contadores de fondos. Tratado teórico-práctico de administración y contabilidad para el servicio de las contadurías de fondos de las Diputaciones y Ayuntamientos*, Madrid, Imprenta Teresiana.

COLMEIRO, Manuel (1850), *Derecho Administrativo español*, Madrid, Imprenta de Eduardo Martínez.

DE LA RICA, Manuel y TORRECILLA, Lucas (1878), *Guía práctica de contabilidad municipal y de los pósitos*, Guadalajara, Tipografía provincial de Guadalajara.

MALLADA, Lucas (1890), *Los males de la patria y la futura revolución española. Consideraciones generales acerca de sus causas y efectos*, Madrid, Tipografía de Manuel Ginés Hernández.

MARTÍNEZ MARINA, Francisco (1813), *Teoría de las Cortes o grandes juntas nacionales de los Reinos de León y Castilla*, t. 1, Madrid, Imprenta de Fermín Villalpando.

ORTIZ DE ZÚÑIGA, Manuel (1841), *El libro de los alcaldes y Ayuntamientos*, Granada, Imprenta de la viuda de Jordán e hijos.

SANTAMARÍA DE PAREDES, Vicente (1885), *Curso de Derecho Administrativo según principios generales y la legislación actual de España*, Madrid, Tipografía de Ricardo Fé.

³⁰ Decreto de 3 de noviembre de 1899, en *Gaceta de Madrid*, 6 de noviembre de 1899, p. 459.

VACAS GARCÍA-ALOS, Luis (2012), “La influencia de la Constitución de 1812 en el control de las cuentas públicas”, *Revista de Derecho Político*, núm. 83.

ZAMORA Y CORONADO, José María (1844), *Biblioteca de Legislación ultramarina en forma de diccionario alfabético*, Madrid, Imprenta de Alegría y Charlaín.