

Miguel Pino Abad, *La malversación de caudales públicos en la España decimonónica*, Madrid: Tecnos, 2019, 313 pp. [ISBN: 978-84-309-7691-1]

El autor

Miguel Pino Abad, catedrático de Historia del Derecho y de las Instituciones en la Universidad de Córdoba, es un jurista, historiador del derecho con una amplia y variada producción académica.

El libro que se reseña estudia ampliamente la regulación del delito de la malversación de caudales públicos en la normativa y en los diferentes Códigos penales decimonónicos, los indultos y las conmutaciones de penas y los procedimientos establecidos para intentar recuperar los caudales malversados. Y lo hace a partir de las normas jurídicas, pero, como veremos, supera lo jurídico para mostrar una realidad cotidiana a partir del uso de fuentes no jurídicas, como periódicos, revistas u otras publicaciones periódicas. Ello aporta un valor relevante a la obra, tanto para el lector jurista pero no historiador, como para el historiador que no lo es del derecho.

La estructura y el contenido del libro

El libro está dividido en siete capítulos perfectamente delimitados. La Introducción a la que dedica el capítulo I es, partiendo de la opinión de Lucas Mallada, un planteamiento de los objetivos de la obra que demuestra en sus páginas cómo la malversación de caudales públicos fue (es) una ‘ineludible consecuencia de la generalizada inmoralidad pública’.

El autor detalla con precisión en las notas al pie los numerosos trabajos de investigación dedicados a analizar los diversos aspectos del delito de malversación de caudales públicos en el período estudiado desde diferentes ámbitos jurídicos. Podemos afirmar que el estado de la cuestión sobre el tema se halla recogido de forma detallada y cronológica en todas las referencias. Cualquier estudioso puede encontrar la respuesta necesaria a un aspecto concreto del delito de malversación en la amplia bibliografía recogida.

A partir del ambicioso objetivo descrito, el segundo capítulo, titulado “La malversación, consecuencia de la inmoralidad pública”, desgrana casos de malversación de fondos públicos; y lo hace a partir de una subdivisión en tres apartados: los políticos acusados de malversación (A), los empleados de Hacienda malversadores (B) y la malversación como una lacra para los municipios (C). A lo largo de la explicación de multitud de casos, el Dr. Pino Abad no deja de citar y explicar la multitud de normativa que intentó paliar esa ‘generalizada inmoralidad pública’. Esta mezcla narrativa de casos y legislación hace que el libro, aunque pueda parecer fácil a primera vista, sea exigente para el lector.

La parte introductoria analiza un concepto de delito, que se desarrolla y amplía a partir de las citas de ilustres juristas que concretan las cualidades del funcionario y las

precauciones a observar en el ejercicio de las atribuciones. Los casos de ciertos empleados de Hacienda que utilizaban los recursos públicos para su propio beneficio documentan situaciones diversas. A éstas, les siguen procesamientos que adoptan fórmulas procesales rocambolescas para llegar finalmente a negar su implicación en el delito. Resulta muy interesante la parte que dedica a los casos de malversación en los municipios. El autor alude a la falta de normativa específica que regulase, hasta principios del siglo XIX, la hacienda y la contabilidad de los municipios. Familias enteras en los gobiernos municipales procedían despóticamente a la malversación de caudales públicos, sin rendir cuentas.

Es significativo el caso del cura de Cardenete, recogido todo en el apéndice documental, que denuncia a unos vecinos del pueblo que regentan la jurisdicción y se aprovechan de los fondos de propios y del pósito de la villa. Enlaza con este episodio una amplia referencia al tema de los pósitos introduciendo las prescripciones de la Real Orden de 9 de febrero de 1861.

A partir de numerosos artículos periodísticos de la época, acredita la situación existente en los municipios y la necesidad de que hubiese la mayor moralidad posible en los negocios vecinales. Concluye este bloque con una relación de propuestas para erradicar los abusos perpetrados en el ámbito local por los responsables municipales.

Creemos muy relevante el excelente uso que hace el Dr. Pino de otras fuentes, más allá de las normativas. El libro está trufado de noticias de periódicos y revistas del periodo estudiado, que prueban esa ‘generalizada inmoralidad pública’ que el autor quiere probar. Además, este uso de fuentes no normativas permite que el libro, denso desde el punto de vista jurídico, se acerca al ámbito de la historia contemporánea. El historiador del derecho, como lo demuestra el Dr. Pino con este uso de otras fuentes, no solo es jurista, sino que debe ser historiador y, además, si la dicha le acompaña, científico social. Y esta monografía es un buen ejemplo de ello. Tomemos nota.

El capítulo tercero está dedicado a “Las estériles medidas preventivas”. Se halla dividido asimismo en tres apartados: El control de los empleados públicos (A), las cuentas de las diputaciones provinciales (B) y el control de las cuentas municipales (C). En la primera parte analiza de forma exhaustiva las normas que intentan poner en orden la administración de hacienda, un paso indispensable para evitar las ocultaciones y fraudes provocados. A continuación, examina de forma completísima las autoridades de la administración y recaudación de Hacienda en las capitales de provincia.

Resulta muy interesante el análisis de la doble función de los tesoreros de provincia que llevaban separadamente, una como encargados de recibir y los productos de las contribuciones, rentas y pertenencias de la Corona y otra de pagar sus gastos y obligaciones especiales. Las arcas o cajas también separadas y sus tres llaves forman parte de una cierta burocracia y de una responsabilidad compartida mancomunadamente. Las vicisitudes legales de los visitadores de rentas son objeto de un detenido examen, así como su conversión posterior y su dudosa eficacia.

En el segundo apartado (B), titulado las cuentas de las Diputaciones Provinciales, se inicia señalando las funciones del contador, del ordenador de pagos y el depositario.

La Contaduría anual de las cuentas y el procedimiento para su aprobación constituye un elemento fundamental para entender el complejo funcionamiento de las Diputaciones. A continuación, presenta un ejemplo sobre el control que se ejerció sobre la Diputación provincial de Castellón.

El tercer apartado C) de este capítulo tercero habla del control de las cuentas municipales, que parte del nuevo sistema instaurado por la Constitución de Cádiz, al cual dejaba muy poca autonomía a los municipios. Un complejo método con gran protagonismo de las Diputaciones Provinciales y el establecimiento de una Contaduría Mayor de Cuentas. Todo fue derogado al advenimiento de Fernando VII que estableció un sistema subordinado a la Secretaría del Despacho de Hacienda.

El autor analiza con precisión los distintos textos jurídicos que se promulgan prestando atención a la Real Orden de 12 de mayo de 1837 con una doble intención: conocer con exactitud los productos y gastos de todos los ramos de la administración civil y económica de los pueblos y centralizar todas las operaciones de contabilidad de los establecimientos que dependieran del Ministerio de la Gobernación. Un proyecto ambicioso cuya eficacia queda en entredicho a juzgar por lo que ocurrió en la Diputación provincial de Santander que se recoge en el texto. La técnica establecida se mantenía a partir de 1945 al limitar la autonomía de los Ayuntamientos y dar a la Diputación provincial y al Gobierno la aprobación de los presupuestos y las cuentas. El incumplimiento de las normas es una realidad tan evidente que lleva en 1847 a una clasificación de cuentas según los períodos temporales que se fijan y que son valorados de forma pormenorizada. Un informe de la Comisión de la primera Junta General de Agricultura relaciona la entrada en vigor de la ley de 1845 con el incremento de los gastos municipales. A todo ello se suceden una serie de normas que son analizadas hasta llegar a la Restauración Monárquico y la promulgación de la ley municipal de 1877, de acuerdo con la Constitución de 1876 y que estará vigente hasta el Estatuto Municipal de 1924.

Seguramente, este capítulo tercero sobre las medidas preventivas que se implantaron para evitar la malversación, sea una de las mejores pruebas que el autor ha encontrado sobre esa ‘generalizada inmoralidad pública’ que dirigía inexorablemente a la comisión del delito estudiado. ¿Por qué razón, sinó, eran necesarias esas medidas preventivas? El Dr. Pino no explicita esta idea, pero creemos que está presente en su estudio. De hecho, una de las características del libro es que expone, explica y argumenta, pero deja al lector que discurra y llegue a sus conclusiones. Sin duda, esto diferencia a este libro de los que participan del canon de la historia del derecho español. Y ser diferente, las más de las veces, no es malo. Al contrario. Y más cuando esa diferencia viene de dejar libre al lector para que pueda llegar a sus conclusiones.

El capítulo IV es el más extenso de toda la obra porque está dedicado al propio delito de malversación de caudales públicos. En primer lugar, se hace una breve referencia a la normativa previa a los Códigos penales decimonónicos (A), señalando el Derecho Romano (1) y el Derecho Territorial Castellano (2), a modo de precedentes, que son relevantes y nunca deben olvidarse.

La segunda parte (B) del capítulo trata de la malversación de caudales públicos en los Códigos penales del siglo XIX. La introducción es una aproximación a la naturaleza

jurídico penal de estos cuerpos legales (1), una reflexión necesaria que se acompaña con apuntes de la doctrina: el concepto del delito, los sujetos activos, las circunstancias que justificaban su existencia.

Así, por ejemplo, los oficiales elegidos para el ejercicio de los cargos públicos debían acreditar moralidad, inteligencia y celo, pero también debían gozar de una retribución digna para atender a sus familias y de este modo no codiciar los recursos públicos que estaban bajo su responsabilidad.

Las clases de malversación que el autor se ha encontrado en la doctrina y en los códigos también resulta interesante: tenemos la apropiativa, la de uso y la impropia, y se describe cada uno y se aderezan con varios ejemplos. Se analizan también los Códigos Penales de 1922 (3), el Proyecto de Código Criminal de Sainz de Andino de 1831 (4), el Proyecto de Código Criminal de 1834 (5), el Código Penal de 1848 (6) y con mayor dedicación el Código Penal de 1870 (7).

Del examen de éstos, aunque se trate de proyectos, el autor consulta la doctrina jurídica del momento, junto a las citas de autores actuales estudiosos de la fuente histórica o de la época desde diferentes disciplinas jurídicas. El Dr. Pino no se deja nada en el tintero. Y en este punto es necesario volver a insistir en que se trata de un libro de historia del derecho, en el que, aunque pueda sorprender a extraños, que no a propios, el derecho (las normas y su aplicación) es su objeto de estudio. Ello hace que los lectores no iniciados en los conceptos jurídicos se puedan perder lo profundo del estudio propuesto por el autor. Pero para los iniciados, el libro es estimulante.

El análisis del Código Penal de 1870 se halla a su vez fragmentado en distintos conceptos absolutamente trabajados: a) la sustracción de caudales públicos por un funcionario público que los tiene a su cargo, b) la distracción efectuada por el funcionario público que aplicaba a usos propios o ajenos los efectos a su cargo y la negativa a hacer los pagos debidos.

Un detalle importante de este largo capítulo cuarto: el Dr. Pino, intuimos que a partir de su buen hacer, estructura de manera clara su exposición: primero, el texto del artículo a estudiar de cada uno de los códigos, luego el comentario que los diferentes estudiosos de su tiempo realizaron del mismo y, finalmente, explica cómo la jurisprudencia aplicó el artículo en cuestión. Y esta estructura expositiva la reitera de manera casi visual, que un lector atento percibe sin problemas. Esta repetición de la estructura expositiva, que algunos verán como un error, creemos que ayuda a la comprensión de lo complejo del tipo penal estudiado. Repetir la estructura hace que lo importante devenga el contenido explicado y no el modo de explicarlo, el contenido y no la forma.

El capítulo quinto, dedicado a los indultos y conmutaciones de las penas, ofrece una cuidada división entre los indultos totales (A), los indultos parciales (B) y las conmutaciones de las penas (C). Un detalle: el autor apunta (p. 187) ‘muy pocos reos tuvieron que hacer frente a las penas a las que fueron condenados’. Los casos sobre los conceptos jurídicos se describen en cada uno de los epígrafes, se enumeran los decretos de indultos y se detalla la causa de la pena, y no solo esto: recoge las noticias de la prensa

local acreditando el valor de este tipo de publicaciones y la posibilidad de obtener a partir de sus informaciones un mayor componente científico. El Dr. Pino, como hemos apuntado, no desecha el acceso a diarios, revistas y publicaciones para ayudar a probar esa 'generalizada inmoralidad pública'. Si bien las normas, por sí solas podrían no acreditarla, poner sobre la mesa, como hace el autor, noticias de la época sí permite al lector entender la situación histórica del momento. Las leyes no nacen solas, sino que son hijas de su tiempo. Y el autor lo sabe, no lo dice expresamente, pero deja al lector curioso que lo intuya.

Finalmente, el capítulo sexto trata de los procedimientos para la recuperación de los caudales malversados. Parte de la creación de una Contaduría Mayor establecida por la Constitución de 1812 para el examen de todas las cuentas de caudales públicos. La ley especial de 1820 que fue la primera reglamentación tenía una doble función, de enjuiciamiento de las cuentas y cobro de los alcances a favor de la Hacienda que años más tarde se unificaría por la Real Cédula de 10 de noviembre de 1828 en el Tribunal Mayor de Cuentas. Las amplias competencias de este órgano son desarrolladas de forma precisa, a pesar de su discutible cumplimiento lo que dio lugar a alguna advertencia advirtiendo de que se entorpecía su jurisdicción.

La promulgación de la Ley de Contabilidad General de 20 de febrero de 1850 con la que se inicia una nueva etapa de fiscalización por parte de la Administración pública y se concreta que pertenecían a la Hacienda pública todas las contribuciones, rentas, fincas, valores y derechos pertenecientes al Estado, cuyos rendimientos formaban parte del haber del tesoro y se aplicasen al pago de sus obligaciones.

El autor hace un estudio exhaustivo a la nueva organización del Tribunal de Cuentas del Reino por la ley orgánica de 25 de agosto de 1851, sus atribuciones, el ejercicio de su jurisdicción y su competencia privativa en relación a los expedientes sobre cobranza de alcances y descubiertos. La jurisdicción del Tribunal de Cuentas y las facultades atribuidas a los gobernadores eran de carácter administrativo. La misma disposición confirió a los tribunales ordinarios la jurisdicción civil y criminal en materia de cuentas. El reglamento de 14 de septiembre de 1853 para la ejecución de la Ley orgánica del Tribunal de Cuentas aclara la cobranza de los alcances que resultasen de las cuentas, para ello se ponía por cabeza del expediente que había de instruirse para hacer efectivo el cobro.

En este punto se vuelve a mostrar que el libro puede no ser fácil para un lector no jurista. Seguramente, la explicación pormenorizada de los procedimientos para la recuperación de los caudales malversados sea un tema árido y complejo, no hay duda. Pero no lo es para personas, juristas o no, que saben que el proceso debido es una garantía para el ciudadano. De ahí la importancia de la explicación detallada del autor y el esfuerzo que el libro exige al lector. Y sí, el libro es exigente con el que lo lee.

Pero el pormenorizado análisis del procedimiento no se limita exclusivamente a un examen detallado de la legislación, sino que, como es habitual en toda la obra, vienen condimentado con supuestos concretos en distintas localidades y provincias españolas. Este resulta, sin duda, el capítulo más interesante por la profundidad de conocimientos con que aborda todos los mecanismos procedimentales y el seguimiento de la normativa,

que se completará con disposiciones posteriores.

El capítulo séptimo está encabezado por un largo título que advierte de la problemática existente: “Trabas para perseguir y castigar a los malversadores: la necesidad de obtener autorización administrativa previa para la incoación de procesos judiciales y los frecuentes conflictos de competencia”. La autorización administrativa se convirtió, en palabras del autor, en el “cobijo perfecto para garantizar la impunidad” de los funcionarios públicos. La generalización de los conflictos entre jueces y gobernadores en que los primeros querían castigar a los corruptos y los segundos obviar los comportamientos ilícitos, queda perfectamente aclarada con los supuestos que se analizan.

El apéndice documental

Resulta muy ilustrativa la lectura de los asuntos que componen esta parte final de la obra. Por ejemplo, la de la denuncia del cura de Cardenete en la provincia de Cuenca recoge con un lenguaje sencillo la preocupación del clérigo que imputa a unos seis u ocho vecinos del pueblo de usurpar o defraudar caudales públicos. La coligación entre estos autores que “se apoderaron de la jurisdicción” y “que tienen perdido al pueblo”, que incluso se arma contra los defraudadores, da lugar a un largo y completo historial delictivo.

Jurisprudencia

El autor recoge por orden cronológico textos de las 69 sentencias más relevantes dictadas por el Tribunal Supremo a partir de 1863 hasta 1896 sobre malversación de caudales públicos. Este compendio permite al lector comprender la aplicación de la normativa que se ha examinado en los diferentes capítulos del libro. Los fragmentos han sido escogidos con precisión, señalando aquellos aspectos definitivos de la situación objeto del proceso.

Relación de publicaciones periódicas citadas ordenadas cronológicamente

Importante documento que recoge las publicaciones propias de los textos legales, nacionales y provinciales, pero además las periódicas o diarias de las provincias o de las localidades, que facilitan la información necesaria para complementar el objeto del libro y que se han citado en los distintos capítulos, sobre todo en los casos y en los ejemplos derivados de la prensa local o nacional.

Bibliografía

Cualquier persona, sea o no jurista que desee conocer el estado de la cuestión de la malversación de caudales públicos en la España decimonónica, debe consultar necesariamente esta bibliografía, por extensa y por concreta.

Los valores del libro

El libro describe con profundidad todas las cuestiones sobre la malversación de caudales públicos en la España decimonónica que pueden preocupar a la persona interesada en completar sus conocimientos o una investigación sobre la corrupción. Pero puede ser que el libro exija conocimientos previos sobre conceptos jurídicos para que el lector le saque todo el jugo y valore la investigación en su totalidad.

Los capítulos ordenados sistemáticamente ofrecen al lector una visión completa de los objetivos que se plantean en cada uno de ellos. Como hemos apuntado a lo largo de esta reseña, el Dr. Pino no solo explica de manera detallada las leyes históricas, las instituciones jurídicas del siglo XIX, la jurisprudencia en los casos de malversación, sino que se ayuda para ello de publicaciones periódicas, no jurídicas, que le permiten dar cuenta de la realidad cotidiana de la época, buscando probar esa ‘generalizada inmoralidad pública’ que el autor identifica como la causa de la malversación de caudales públicos. Y lo logra.

Un detalle no menos relevante: la obra carece de conclusiones al uso. Que no espere el lector que el Dr. Pino le haga su trabajo, después de que le haya permitido recorrer las leyes, los casos y las noticias más relevantes sobre malversación de caudales públicos del siglo XIX. El autor expone los hechos, los argumentos jurídicos y los casos, y ha de ser el lector el que, después de la lectura, concluya. El autor, con este libro, exige al lector.

Al riquísimo apéndice documental le sigue una selección de las sentencias más relevantes dictadas por el Tribunal Supremo a lo largo del siglo XIX sobre malversación de caudales públicos. La relación de publicaciones periódicas ordenadas de forma cronológica nos permite valorar, aún más, un extraordinario trabajo que supera los textos legislativos para documentar su investigación a través de otros semanarios de distintas provincias y localidades españolas.

La bibliografía que cierra la obra es la relación más completa y exhaustiva sobre los autores que desde el siglo XIX han desarrollado en sus investigaciones directa o indirectamente la corrupción de los funcionarios públicos, respecto al tipo penal de la malversación de caudales públicos.

Lo que queda por decir. Es un libro erudito, profundo, exhaustivo y exigente, que culmina con un objeto de estudio complejo de asir, una formación jurídica absolutamente consolidada. Una contribución fundamental para el estudio de la corrupción en una perspectiva interdisciplinar: historia del derecho, derecho penal, derecho administrativo o derecho procesal, pero historia social a partir de las noticias y la prensa. Por ello, sobrepasa los límites de lo jurídico y puede resultar imprescindible para los historiadores de la corrupción.

Maria Jesús Espuny Tomás / Daniel Vallès Muñío
Universidad Autónoma de Barcelona