

AL TRIBUNAL DE CUENTAS
Sección de Enjuiciamiento. Departamento 3º

JOSÉ MARIANO BENITEZ DE LUGO GUILLÉN, Abogado, actuando en representación de los Concejales del Ayuntamiento de Madrid D^a Cristina Narbona Ruiz, D^a Matilde Fernández Sanz, D^a Ruth Porta Cantón y D. Rafael Simancas Simancas, según tengo acreditado en el procedimiento seguido ante el Tribunal de Cuentas de Reintegro por alcance C-51/02, del Área de Corporaciones Locales, comparece y como mejor en Derecho proceda, DICE:

Que mediante Providencia de 25 de julio de dos mil dos, notificada el 3 de agosto del mismo año, se nos ha dado traslado de las actuaciones y se nos ha dado plazo de veinte días para deducir la correspondiente demanda en el procedimiento de reintegro por alcance dirigido contra D. Joaquín Moreno Moya y D. José María Álvarez del Manzano, lo que llevamos a cabo mediante el presente escrito, basándonos en los siguientes hechos y fundamentos jurídicos.

- HECHOS -

PRIMERO.-

Los hechos que motivan la presente demanda constan en el expediente instruido por el Tribunal de Cuentas en las actuaciones previas y, por tanto, resulta innecesario realizar una exposición detallada de los mismos. Sobre todo porque, al tratarse de un enjuiciamiento contable, lo único relevante desde el punto de vista fáctico es la existencia, o no, de suficiente justificación del destino dado a los fondos públicos, y como esa documentación ya obra en el expediente y no resulta controvertida, la argumentación principal debe referirse a la calificación jurídica de los hechos ya constatados.

En todo caso, es posible realizar una breve exposición de los hechos de mayor trascendencia jurídica para la resolución del presente proceso, utilizando para ello, esencialmente, el Acta de Liquidación Provisional dictada por el Sr. Delegado Instructor, de la que se desprende lo siguiente:

1. Desde el año 1990 hasta el año 2000, el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Madrid, Sr. Álvarez del Manzano ha gestionado una cuenta presupuestaria que le permitía librar mandamientos de pago en firme, sin necesidad de presentar documentación justificativa del gasto.
2. El procedimiento de gasto mediante libramientos de pago en firme es ilegal, porque contraría abiertamente la normativa presupuestaria de carácter general. Esa ilegalidad se predica incluso para los cuatro años en que los que ese irregular procedimiento de gastos estaba previsto en las Bases de Ejecución, porque dichas bases no pueden contradecir las disposiciones de rango superior.

3. Dicha cuenta presupuestaria que permitía realizar gastos sin someterse a los habituales controles internos y externos fue, durante los ejercicios presupuestarios de 1990 a 1991, la denominada 259/111.1 del Programa 001, del Capítulo 2 del estado de gastos.
4. A partir de 1992, la cuenta utilizada que permitía al Alcalde-Presidente librar mandamientos en firme fue el subconcepto 226.01, "*gastos protocolarios y de representación*" (partida 400/400/111.11/226.01).
5. A partir de 1994 se creó el subconcepto 226.09, "*otros gastos diversos*", (partida 400/400/111.11/226.09) con la finalidad declarada por la Concejalía de Hacienda y Economía de recoger en el mismo todos los gastos de la Alcaldía-Presidencia por razones de representación y protocolo (según consta en el Informe del Interventor General del Ayuntamiento de 9 de octubre de 2001, página 31 del Tomo de las Actuaciones Previas). La cuenta 226.01 de "*gastos protocolarios y de representación*" siguió incluyéndose en el Presupuesto municipal.
6. En el año 2000, diversas noticias aparecidas en el diario El País sobre utilización irregular de los fondos públicos consignados en cuentas de libre disposición del Alcalde, motivaron que los grupos municipales de la oposición requirieran la oportuna justificación de los gastos imputados a esas irregulares cuentas presupuestarias.
7. Al analizar la documentación aportada por el Alcalde-Presidente se descubrió que una buena parte de los gastos imputados a dicha cuenta carecían de la necesaria justificación, lo que constituye un impedimento legal para el pago con dinero público, y se descubrió también que otra buena parte de los gastos debieron ser imputados a otras cuentas presupuestarias habilitadas a tal efecto, lo que también constituye un impedimento legal para el pago con el dinero público consignado en dicha cuenta de libre disposición.
8. Como reconoce el Acta de Liquidación Previa, la existencia de esas cuentas ilegales de libre disposición del Alcalde-Presidente, y la posibilidad de realizar mandamientos de pago en firme con los fondos consignados en las mismas, "*ha generado el riesgo de que las cantidades pagadas pudieran haberse destinado a cualquier fin sin el preceptivo control de la intervención*".

La constatación, a la vista de la documentación aportada, de que una buena parte de esos fondos públicos se destinaron efectivamente a fines distintos de los que les correspondían, constituye un supuesto de responsabilidad por alcance, tal y como se argumenta más adelante.

SEGUNDO.-

La habilitación de esa cuenta presupuestaria, especial e ilegal, que permitía gastar el dinero público sin control de ningún tipo, posibilitó que el dinero consignado en dicha cuenta se destinara a cualquier fin, tal y como pone de manifiesto el Acta de Liquidación Provisional.

Porque la acumulación de las cuatro fases del procedimiento presupuestario en un solo acto, que además no precisaba justificación alguna por parte del perceptor de los fondos, supuso la creación de una auténtica caja B integrada por dinero público y cuyo destino decidía libre y personalmente el Sr. Álvarez del Manzano. Y es que el rigor que implica el cumplimiento del procedimiento presupuestario quedó totalmente anulado por la expedición de mandamientos de pago en firme, lo que determinó que de forma periódica, a principio de año, se transfiriera al Alcalde-Presidente todo el dinero consignado en dicha cuenta presupuestaria, sin necesidad de justificar la existencia de obligaciones de pago. Por ello, de ese modo, se vino a constituir una suerte de caja B, en la que se depositaba todo el dinero transferido y que, arbitrariamente se utilizaba para realizar los pagos libérrimamente decididos por el Sr Alcalde, prescindiendo por completo del cumplimiento de los requisitos de los procedimientos de ejecución presupuestaria legalmente aplicables.

El importe de las cantidades abonadas fue, en el período considerado, siempre el mismo, 7.100.000 ptas., y las fechas en que se realizaron los abonos al Sr. Alcalde fueron las siguientes:

ABONOS DE LA CUENTA DE LIBRE DISPOSICIÓN DEL SR. ALCALDE		
AÑO	FECHA LIBRAMIENTO	CANTIDAD
1992	15 enero 1992	7.103.000
1993	3 febrero 1993	7.103.000
1994	18 marzo 1994	7.100.000
1995	8 febrero 1995	3.500.000
1995	12 julio 1995	3.500.000
1996	23 febrero 1996	7.100.000
1997	7 febrero 1997	7.100.000
1998	7 enero 1998	7.100.000
1999	15 enero 1999	7.100.000
2000	5 enero 2000	7.100.000
TOTAL		63.806.000

TERCERO.-

La disposición por parte del Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Madrid, Sr. Álvarez del Manzano, de más de 60 millones de pesetas sin someterse a ningún tipo de control conllevó un *“riesgo de que las cantidades pagadas fueran destinadas a cualquier fin sin el preceptivo control de la Intervención, como señaló el Excmo. Sr. Consejero Delegado en el Acta de Liquidación Previa. O, para ser exactos, debe decirse que ese riesgo se concretó y el Sr. Álvarez del Manzano destinó a todo tipo de fines, con infracción de las más elementales normas presupuestarias, las cantidades que se le habían pagado.*

En efecto, el análisis exhaustivo de las cuentas rendidas por la Alcaldía sobre el destino dado a esos fondos ha revelado su desviación a finalidades distintas de las presupuestadas, sin justificación alguna, con el consecuente menoscabo de caudales públicos. Ello determina la existencia de responsabilidad por alcance que afecta, al menos, a los siguientes destinos ilícitos de los fondos públicos:

APLICACIÓN ILÍCITA DE FONDOS LIBERADOS	IMPORTE
Viajes no institucionales del Sr Alcalde	105.607
Viajes no institucionales de la Señora del Sr Alcalde	4.100.130
Donativos concedidos arbitrariamente por el Sr. Alcalde	13.509.814
Donativos carentes de la mínima justificación	3.419.744
Donativos que encubren subvenciones	8.990.000
Compra de joyas sin especificar destinatario	341.960
TOTAL	30.467.255

El daño causado a los caudales públicos por la utilización ilícita de los fondos consignados en esa cuenta de libre disposición asciende, como mínimo, a 30.467.255 ptas. (sin perjuicio de que un análisis más exhaustivo de las cuentas, en el marco del presente procedimiento, pueda permitir que se identifiquen otros perjuicios distintos de los señalados en el presente escrito de demanda), lo que determina la existencia de alcance por esa cuantía y la obligación de indemnizar a la Hacienda Pública municipal por parte del Sr. Álvarez del Manzano, todo ello de acuerdo con los siguientes fundamentos jurídicos.

- FUNDAMENTOS DE DERECHO -

I. COMPETENCIA PROCESAL.

La competencia del Tribunal de Cuentas viene reconocida en el artículo 136 de la Constitución, en los artículos 1, y 15 a 18 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (en adelante LOTCU) , y 1 y 39 y siguientes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas (en adelante LFTCU).

II. LEGITIMACIÓN PROCESAL.

Mis mandantes tienen la legitimación procesal activa por su condición de Concejales del Grupo Municipal Socialista Progresistas del Ayuntamiento de Madrid, concurriendo en ellas el interés directo en el asunto al que se refiere el artículo 47.LAFTCU, al ser representantes de la ciudadanía en la Corporación, y haber ejercitado la acción pública en virtud de lo dispuesto en el artículo 47 LOTCU y 55 y siguiente de la LFTCU.

La legitimación pasiva la tienen, en primer lugar, el denunciado D. José María Álvarez del Manzano, por su condición de Alcalde del Ayuntamiento de Madrid, responsable del perjuicio económico ocasionado a la Hacienda Pública municipal por haber dispuesto de forma ilícita de los fondos consignados en una cuenta presupuestaria que administraba de forma libérrima e incontrolada. Concurren, por tanto, en la persona del Sr. Álvarez del Manzano los requisitos previstos en el artículo 55.2 LFTCU, al ser el responsable directo del alcance denunciado y principal afectado por el fallo que se dicte en este proceso. Asimismo, y a la vista de las conclusiones recogidas en el Acta de Liquidación Previa, resulta legitimado D. Joaquín Moreno Moya, Jefe del Gabinete Técnico de la Alcaldía, puesto que también pudiera resultar directamente perjudicado por el fallo de este proceso, dado que en dicho Acta se le ha considerado “*de manera previa y provisional y sin perjuicio de lo que, en su caso, se decidiera*”

en fase jurisdiccional, presuntamente responsable contable directo del mencionado alcance”, como persona responsable de visar los gastos derivados de un viaje privado y financiado con cargo a la cuenta presupuestaria 226, de representación y atenciones protocolarias.

III. OBJETO DEL RECURSO.

El objeto y la admisibilidad del recurso encuentran su fundamento jurídico en los artículos 38 a 49 LOTCU y 45 a 87 LFTCU

IV. POSTULACIÓN.

Las partes actúan representadas por el Abogado que suscribe la presente demanda, en virtud de lo dispuesto en el artículo 57.1 LFTCU

V. PROCEDIMIENTO.

Los requisitos legales para la interposición del recurso y demás trámites del procedimiento de reintegro por alcance se contienen en los artículos 63 a 67, 72 a 74, y 78 a 87 LFTCU.

VI. COSTAS PROCESALES.

Las reglas sobre la imposición de costas se contienen en el artículo 71.4.g) LFTCU y que remiten a lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Civil.

VII. LA RESPONSABILIDAD POR ALCANCE DEL ALCALDE-PRESIDENTE DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID: LA CONCURRENCIA DE LOS REQUISITOS LEGALMENTE PREVISTOS PARA SU EXIGENCIA

La responsabilidad por alcance exigida al Sr. Álvarez del Manzano constituye una infracción de las previstas en el artículo 141.1.a) del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (en adelante LGP), cuya acreditación en sede jurisdiccional determina la obligación de indemnizar a la Hacienda Pública los daños y perjuicios que sean consecuencia de los actos adoptados con infracción de las disposiciones de la normativa presupuestaria, con independencia de la responsabilidad penal o disciplinaria que pudiera corresponder, en los términos previstos en los artículos 140 y 141.2 LGP.

El concepto de alcance viene establecido en el artículo 72 de la LFTCU, que lo define como *“el saldo deudor injustificado de una cuenta o, en términos generales, la ausencia de numerario o de justificación en las cuentas que deben rendir las personas que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, ostenten o no la condición de cuentadantes ante el Tribunal de Cuentas”*

Tal y como ha concretado el Tribunal de Cuentas en diversos pronunciamientos (vid., entre otros, Auto de 11 de enero de 1986, FJ. 6; Auto de 18 de enero de 1986, FJ. 2; Auto de 13 de marzo de 1987, FJ. 2; Auto de 10 de noviembre de 1988, FJ. 3; Sentencia de 18 de abril

de 1986, FJ. 7, Sentencia de 13 de marzo de 1987, FJ. 2; Sentencia de 22 de julio de 1987, FJ. 1; Sentencia de 9 de septiembre de 1987, FJ. 2; y Sentencias de 18, 20 y 21 de noviembre de 1996), los elementos que configuran la responsabilidad contable por alcance son los siguientes:

- 1º La acción u omisión determinante de la responsabilidad debe resultar de las cuentas que tienen la obligación de rendir quienes recaudan, intervienen, administran, manejan o utilizan bienes, caudales o efectos públicos.
- 2º Tal acción u omisión debe suponer una infracción de las normas que en nuestro ordenamiento jurídico disciplinan el régimen presupuestario y de contabilidad aplicable a las entidades del sector público.
- 3º La acción u omisión antijurídica, esto es, la conducta desplegada debe ser, así mismo, culpable, es decir, con dolo, culpa o negligencia, que debe ser grave para apreciar responsabilidad directa.
- 4º Debe producirse un menoscabo de los bienes, caudales o efectos públicos que son objeto de recaudación, administración, manejo o utilización.
- 5º Debe existir una relación de causa a efecto entre la conducta antijurídica y culpable de quienes tenían a su cargo los bienes, caudales o efectos públicos y el daño o menoscabo que se les ha producido u ocasionado.

Además, la jurisprudencia del Tribunal de Cuentas en esta materia ha configurado otros aspectos de la responsabilidad por alcance que conviene destacar, pues sirven para identificar los supuestos de alcance y comprobar la subsunción del supuesto ahora enjuiciado con otros sentenciados por el Tribunal al que nos dirigimos. Dicha jurisprudencia ha señalado lo siguiente:

- *“El alcance debe entenderse en sentido amplio; basta con que bienes y derechos de titularidad pública tengan un destino distinto del que les corresponde con arreglo a Derecho”* (STCu 1/99, de 12 de febrero, en RECE núm. 2).
- *“la jurisprudencia ha declarado que en general puede entenderse por alcance el saldo negativo e injustificado de la cuenta (en sentido amplio) que debe rendir quien tiene a su cargo dichos caudales o efectos. Este concepto aparece además unido al de la obligación de dar o rendir cuentas, porque no rendir cuentas debiendo hacerlo por estar encargado de al custodia o manejo de los caudales públicos, no justificar el saldo negativo que éstas arrojan, no efectuar los ingresos a que se está obligado por razón de percepción o tenencia de fondos públicos, sustraer o consentir que otro sustraiga, o dar ocasión a que un tercero realice la sustracción de caudales o efectos públicos que se tengan a cargo o aplicarlos a usos propios, etc., son todos ellos supuestos de alcance y como tales generadores de responsabilidad contable, si se dan todos los requisitos que la ley establece (FJ 3º de la Sentencia 3/95, de 19 de marzo).*
- *“hay que tener presente que la dicción del apartado f) es sencillamente una descripción de una de las infracciones generadoras de responsabilidad que no*

excluye la calificación de alcance, si como se ha dicho la falta de justificación de la inversión produce a su vez un saldo deudor injustificado” (Auto de 23 de febrero de 1995)

Por tanto, para determinar si el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Madrid, Sr. Álvarez del Manzano, ha incurrido en responsabilidad por alcance en el manejo de las cuentas presupuestarias de libre disposición referidas, es preciso analizar su conducta y comprobar que concurren en la misma todos los requisitos de la responsabilidad por alcance anteriormente citados, según los ha entendido el propio Tribunal de Cuentas.

1. LA OBLIGACIÓN DE RENDIR CUENTAS POR PARTE DEL SR. ÁLVAREZ DEL MANZANO

En este sentido, resulta innecesario exponer con detenimiento la obligación de rendir cuentas del Sr. Álvarez del Manzano, como máxima Autoridad del Ayuntamiento de Madrid en los años 1992 a 2000 a los que se refiere la acción pública y el presente proceso.

Esa obligación viene establecida en diversas normas configuradoras del Régimen Local, en las que se reconoce la máxima autoridad del Alcalde-Presidente, y en otras normas de naturaleza específicamente presupuestaria, en las que se establece que:

- corresponderá al Presidente de la Corporación el reconocimiento y liquidación de las obligaciones derivadas de compromisos de gastos legalmente adquiridos (art. 166 LRHL)
- competen al Presidente de la Entidad local las funciones de Ordenación de Pagos (art. 167 LRHL)
- los estados y cuentas de la Entidad local serán rendidas por su Presidente antes del día 15 de mayo del ejercicio siguiente al que correspondan (art. 193 LRHL)
- dentro del importe de los créditos presupuestados corresponde la autorización de los gastos al Presidente o al Pleno de la Entidad (art. 55 RD 500/1990, de 20 de abril)
- dentro del importe de los créditos autorizados corresponde la disposición de los gastos al Presidente o al Pleno de la Entidad, de conformidad con la normativa vigente (art. 57 RD 500/1990, de 20 de abril)
- corresponde al Presidente de la Entidad local o al órgano facultado estatutariamente para ello el reconocimiento y la liquidación de obligaciones derivadas de los compromisos de gastos legalmente adquiridos (art. 60 RD 500/1990, de 20 de abril)
- competarán al Presidente de la Entidad local las funciones de ordenación de pagos (art. 62 RD 500/1990, de 20 de abril)
- corresponderá al Presidente de la Entidad local la aprobación de la liquidación del Presupuesto de la Entidad local y de las liquidaciones de los Presupuestos de los Organismos autónomos de ellas dependientes (art. 90 RD 500/1990, de 20 de abril)

Resulta por tanto incuestionable la obligación del Sr. Álvarez del Manzano de rendir cuentas por los gastos realizados en el Ayuntamiento de Madrid, como resulta de la normativa

citada y como resulta de la documentación obrante en el expediente, de la que resulta oportuno extractar el Informe del Interventor General, en el que se reconoce abiertamente que el *ámbito de la cuenta de gastos de representación ha de entenderse, como concepto jurídico indeterminado, con unas facultades de tipo discrecional confiadas al titular de la Presidencia de la Corporación Local, que ha de quedar confiado en términos generales a su responsabilidad, sin olvidar que la causa o motivo o fin de los mismos han de obedecer, por supuesto, a actuaciones que la Primera Autoridad realice con ese carácter*".

De este modo, la responsabilidad de rendir cuentas incumbía legalmente al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Madrid y a él corresponde, en consecuencia, la correspondiente responsabilidad por alcance, sin que quepa desviarla a otras personas, incardinadas en la organización municipal y próximas a él, que eventualmente hayan podido ocuparse –siguiendo sus órdenes y, por tanto, bajo su responsabilidad– de ejecutar materialmente algunas de las fases del procedimiento presupuestario.

Se verifica así que en el supuesto a que se refiere la presente demanda, las acciones determinantes de la responsabilidad por alcance de D. José María Álvarez del Manzano, resultan de las cuentas que tiene legalmente la obligación de rendir, por lo que concurre el primero de los elementos que, según constante doctrina del Tribunal de Cuentas, ya citada y que resulta innecesario reiterar, configuran las responsabilidades contables.

2. LA INFRACCIÓN DE NORMAS PRESUPUESTARIAS POR PARTE DEL SR. ÁLVAREZ DEL MANZANO

Son muchas las irregularidades contables cometidas por el Alcalde-Presidente del Excmo. Ayuntamiento de Madrid, Sr. D. José María Álvarez del Manzano y López del Hierro, durante los 1992 a 1999, tal y como ha quedado acreditado en la fase instructora.

Esas irregularidades tienen su origen en la disposición, por parte del Sr. Alcalde-Presidente, de una partida presupuestaria cuya administración incumplía las normas presupuestarias reguladoras de la ejecución del gasto. En efecto, como se recoge en el escrito de acción pública para la exigencia de responsabilidad contable, desde 1992 hasta el año 2000, el Alcalde ha administrado con total libertad y sin ningún tipo de control la partida presupuestaria 226, habilitada inicialmente para la realización de *gastos de protocolo y de representación*, subconcepto 01, y posteriormente para la realización de *"otros gastos diversos"* a los propiamente representativos o protocolarios de la Alcaldía-Presidencia, subconcepto 09.

Esa partida presupuestaria fue administrada por el Alcalde-Presidente de forma libérrima, sin someterse a control alguno, pese a que el Interventor había puesto de manifiesto la conveniencia de *"justificar la inversión de las cantidades aplicadas por tal concepto, a los efectos de su revisión por el Tribunal de Cuentas o cualquier otro órgano con competencias fiscalizadoras"* (Cuaderno II del Anexo I).

Se produjo, por tanto, una primera irregularidad en la gestión del gasto, como reconoce el Consejero en el Acta de Liquidación Provisional, "ya que, en ningún caso, se puede librar en firme un mandamiento de pago sin que se presente en el momento la documentación

justificativa del mismo, como establece el artículo 170 de la Ley de Haciendas Locales de 28 de diciembre de 1988". Esa primera irregularidad ha quedado ya acreditada a la vista del contenido de acción pública y de la investigación realizada por el Consejero instructor, sin que por parte de los demás interesados se hayan ofrecido argumentos de contrario (en realidad, se han limitado a afirmar, sin pruebas, que ese procedimiento presupuestario ya se aplicaba en los años ochenta, como si ello tuviera relevancia en el enjuiciamiento contable seguido en este proceso).

Y el hecho de que las Bases de Ejecución previeran en los años 1996 y 1997 la posibilidad de realizar mandamiento de pago en firme tampoco desvirtúa esta afirmación, porque es evidente que dichas Bases no pueden contravenir la normativa general presupuestaria ni, tampoco, contener preceptos de orden administrativo que requieran legalmente de procedimientos específicos distintos de los previstos en la normativa general. Por tanto, el hecho de que entre los años 1992 y 2000 se realizara un abono único, por la totalidad de las cantidades consignadas en las cuentas 226.01 y 226.09, en los primeros meses del año, sin necesidad de justificar la obligación ni el pago, y mediante la realización de un primer apunte y documento contable ADO y posterior emisión de un documento P, constituye una grave vulneración de la normativa presupuestaria sobre ejecución de gasto.

Esa primera irregularidad, según reconocía el Consejero de Cuentas en el Acta de Liquidación Previa, *"ha generado el riesgo de que las cantidades pagadas pudieran haberse destinado a cualquier fin sin el preceptivo control de la intervención. (...) No obstante –añade el Instructor- la expedición del mandamiento en firme, tal y como se ha producido en el Ayuntamiento durante los años 1995 a 1999 no constituye por sí un supuesto de responsabilidad contable por alcance, pero sí una irregularidad en la gestión que debe corregirse, pues aún siendo las Bases de Ejecución auténtica norma presupuestaria en el ámbito local, como se deduce de la Ley 39/1988 de Haciendas Locales y de su desarrollo reglamentario por el Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, no pueden contravenir lo establecido en la legislación presupuestaria"*.

Vemos pues que, aunque sea con carácter provisional, ha quedado acreditado en las actuaciones previas que se produjeron irregularidades –esto es, infracciones presupuestarias– en la gestión del gasto durante los años 1995 a 1999. Se trata de una conclusión importante, aunque incompleta, porque tal y como consta en el escrito de acción pública, en la documentación obrante en el expediente, en el Informe del Interventor General, y en el Acta de Liquidación Previa, el procedimiento de gasto consistente en la expedición de mandamientos de pago en firme fue aplicado también en los años 1992 a 1995, y 2000, del mismo modo que en el período comprendido entre 1995 y 1999, por lo que resulta difícil de explicar que la reprobación formal del Consejero Instructor haya quedado circunscrita a este último período. Imaginamos que ello es fruto, única y exclusivamente, de la sistemática de exposición seguida en el Acta de Liquidación Previa, pero, en todo caso, pedimos al Tribunal al que nos dirigimos un pronunciamiento expreso sobre esta cuestión y sobre la legalidad del procedimiento de

gestión del gasto de la cuenta presupuestaria enjuiciada en todos los ejercicios comprendidos entre los años 1992 y 2000.

Junto a ello, conviene añadir, frente al benévolo juicio del Consejero de Cuentas, que el empleo de los mandamientos de pagos en firme no sólo ha generado el riesgo de que las cantidades pagadas pudieran destinarse a cualquier fin sin el preceptivo control de la Intervención, sino que han producido precisamente ese resultado, provocando el alcance de caudales públicos. En efecto, como resulta del Expediente instruido y se detalla en el apartado siguiente, el libramiento de pagos en firme ha dado lugar a que las cantidades pagadas se hayan destinado –con infracción de la legalidad presupuestaria– a finalidades no previstas en los presupuestos, decididas arbitrariamente por el Alcalde, sin justificación alguna, como si se tratara de una caja B o caja privada, cuya disposición pudiera quedar exenta del cumplimiento de los más elementales requisitos exigidos por el ordenamiento presupuestario local.

Por todo ello, y a los efectos del enjuiciamiento por alcance del Sr. Álvarez del Manzano, cabe concluir que durante los ejercicios presupuestarios 1992 a 2000 el Alcalde-Presidente de Madrid administró una cuenta presupuestaria que le permitía librar mandamientos de pago en firme, lo que constituye una vulneración de la normativa presupuestaria que disciplina la ejecución de gastos públicos, y en concreto los siguientes preceptos:

- art. 170 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante LRHL), en donde se establece que *“previamente a la expedición de las órdenes de pago con cargo a los Presupuestos de la Entidad Local y de sus Organismos Autónomos habrá de acreditarse documentalmente ante el órgano que haya de reconocer las obligaciones la realización de una prestación o el derecho del acreedor de conformidad con los acuerdos que en su día autorizaron y comprometieron el gasto*
- arts. 194 y 195 LRHL, en los que se regula la función de control y fiscalización del gasto local y se prevé la *“intervención crítica o previa de todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos de valores; la intervención formal de la ordenación del pago; la intervención material del pago; la intervención y comprobación material de las inversiones y de la aplicación de las subvenciones”*.
- art.165 LRHL y 52 RD 500/1990, de 20 de abril, en los que se establece que la gestión de los presupuestos de gastos de las Entidades locales se realizará en cuatro fases: autorización del gasto, disposición del gasto, reconocimiento de la obligación, y ordenación del pago
- art. 165.2 LRHL y 67 RD 500/1990, de 20 de abril, en donde se reconoce la posibilidad de acumular dos o tres fases de ejecución del presupuesto de gastos, pero en ningún caso las cuatro fases de ejecución contenidas en el artículo 52 del mismo texto legal

- art. 73 RD 500/1990, de 20 de abril, en donde se establece la posibilidad de conceder anticipos de caja fija para determinados supuestos y, finalmente, se especifica que *en cualquier caso, los perceptores de estos fondos quedarán obligados a justificar la aplicación de los percibidos, a lo largo del ejercicio presupuestario en que se constituyó el anticipo, por lo que, al menos, en el mes de diciembre de cada año, habrán de rendir las cuentas a que se refiere el apartado 1 de este artículo (art. 171.3 LRHL).*

De este modo, se verifica la concurrencia del segundo de los elementos que la constante jurisprudencia del Tribunal de Cuentas requiere para la exigencia de responsabilidades contables, pues debe tenerse por probado que las acciones protagonizadas por D. José María Álvarez del Manzano suponen la infracción de las normas que disciplinan el régimen presupuestario y de contabilidad aplicable al Ayuntamiento de que es Alcalde-Presidente.

3. LA CULPABILIDAD DEL SR. ÁLVAREZ DEL MANZANO

El tercero de los elementos necesarios para la exigencia de responsabilidades contables es la culpabilidad, en el sentido de que la conducta del Sr. Álvarez del Manzano debe ser realizada con dolo, culpa o negligencia. Y no es dudoso que dicho requisito se cumple en el presente supuesto, a la vista de lo expuesto en los apartados anteriores y de los datos que obran en el expediente.

En primer lugar, porque el Alcalde es la máxima autoridad municipal y ostenta todas las competencias en materia de ejecución de gasto, lo que le convierte en garante de la legalidad presupuestaria en un sentido amplio. Como reconocía el Tribunal de Cuentas en su Auto de 23 de febrero de 1995, *“quien ordena, interviene y ejecuta un pago tiene la obligación legal de comprobar si éste es conforme a Derecho y, en otro caso, arrostrar las consecuencias legales”*.

Pero es que además de esa responsabilidad genérica en materia de ejecución de gastos municipales, que determina la culpabilidad de quien obra sin la debida diligencia en el aseguramiento del buen fin del gasto público, en el caso ahora enjuiciado nos encontramos con la existencia de un dolo específico, porque el Sr. Álvarez del Manzano había habilitado una cuenta presupuestaria que le permitía gastar directa y personalmente al margen de los procedimientos y controles habituales en el ámbito municipal. Es decir, no sólo hubo omisión de la diligencia o deber de cuidado en el ejercicio de las funciones que le corresponden como máxima autoridad municipal, sino que fue actor y partícipe directo de la infracción de legalidad presupuestaria cometida, en tanto creó una cuenta presupuestaria de libre disposición cuyo control de gasto fue hurtado a los interventores municipales y, además, como seguidamente veremos, dispuso libérrima e ilegalmente de esos fondos, financiando gastos que excedían claramente de la finalidad para la que fue dotada dicha cuenta presupuestaria.

La culpabilidad de la acción queda pues sobradamente acreditada, tal y como se desprende de distintos pronunciamientos del Tribunal de Cuentas en los que analiza el ánimo subjetivo del injusto del gestor de los fondos públicos y establece lo siguiente:

- La culpa del demandado queda acreditada porque *“no observó la diligencia que le era exigible teniendo en cuenta las características de la actividad que desarrollaba.... no actuó con la prudencia y diligencia que el caso requería y que le era exigible.... La diligencia que se requiere comprende no sólo las prevenciones y cuidados reglamentarios sino, además, todos aquellos que la técnica y la prudencia impongan para evitar el evento dañoso. En el presente caso se ha producido un daño que el recurrente hubiera podido evitar y estaba obligado a hacerlo, observando la diligencia que le era exigible en el cumplimiento de sus obligaciones legales y reglamentarias”* (STCu 16/1999, de 30 de septiembre, en REDF)
- *“La responsabilidad contable surge, en su caso, en el contexto de la encomienda a ciertas personas de la gestión de fondos públicos, teniendo aquélla dos actos o momentos de vital trascendencia, a saber: el cargo o entrega de los fondos y la data, descargo o justificación del destino dado a los caudales públicos recibidos. El que recibe los fondos debe responder de los mismos en tanto no se produzca la data, bien sea bajo la forma de papel o bajo la forma de dinero. Acreditado un cargo y constatada la falta de papel o de dinero, aparece un descubierto en las cuentas, lo que denominamos un alcance de fondos públicos”* (SCTu 16/2000, de 3 de octubre, en RECE núm. 7)
- *“También es indudable su responsabilidad (del Alcalde), dada la obligación de custodia de los fondos públicos del Ayuntamiento y de los pagos con cargo a los mismos efectuados con la debida constatación (...) pagos que, por lo que a las cantidades de alcance se refiere, no tuvieron la justificación legalmente exigible, sin que tampoco hubiera constancia documental de la naturaleza de las obligaciones que originaron dichos pagos, y es que, en definitiva, sobre los preceptivos claveros municipales recaía el deber de justificar suficientemente los pagos efectuados, con los mandamientos correspondientes en los que constaran las órdenes de pago, su fiscalización, etc”* (STS de 21 de junio de 1996, en REDF).
- *“Cabe perfectamente el alcance por una deficiencia contable que ocasione un menoscabo en los caudales públicos, ya que al ser una obligación natural de todo administrador, público o privado, el rendir cuentas de su actuación justificando verazmente el porqué de la misma, su incumplimiento, como en el presente caso, hace incurrir en responsabilidad al obligado a tal rendición de cuentas, por aquello que se haya efectuado sin justificar la razón de un ingreso o un pago”* (STS de la Sala 3ª, en REDF núm. 85)

Por todo ello resulta suficientemente acreditada la culpabilidad del Sr. Alcalde en el alcance producido en los presupuestos municipales entre los años 1992 y 2000, sin que resulte en absoluto convincente el aserto contenido en el Informe del Interventor primero, y en Acta de Liquidación Previa después (apartado cuarto) al afirmar que *“los responsables de efectuar los pagos en la mencionada partida, según el escrito del Interventor General de 9 de octubre de 2001, según se acredita en los respectos justificantes eran: el Gabinete Técnico de la Alcaldía-*

Presidencia, la Secretaría de la citada Alcaldía, la Dirección de Servicio de Relaciones Públicas y Protocolo y el Departamento de Relaciones Internacionales, dependiendo del tipo de gastos que se realizara”.

Y decimos que esa afirmación no puede admitirse porque la participación de terceras personas en la ejecución material de los pagos, en su caso, o en la expedición de los justificantes de gastos, en nada desnaturaliza la responsabilidad del Alcalde-Presidente en la buena administración de los fondos dados a esa cuenta de libre disposición. Porque resulta evidente que todas las personas citadas desarrollaban su actividad bajo las órdenes directas del Alcalde-Presidente, como subordinados suyos, en la mayor parte de los casos en régimen de libre designación, y si expidieron los oportunos justificantes fue porque actuaban ejecutando materialmente las decisiones del Alcalde-Presidente, que era la única persona con capacidad para decidir el destino de los fondos y, por tanto, responsable directo del destino dado a los mismos, como se acredita también por el hecho de que él mismo tuviera que justificar el destino de los fondos (como se reconoce en el Informe del Interventor –pág. 13– y en el Acta de Liquidación Previa –pág. 6–, *“la justificación de esos mandamientos de pago se realizaba mediante un escrito del Alcalde-Presidente en el que se ponía de manifiesto que la mencionada cantidad había sido invertida en su totalidad para realizar gastos para cuya finalidad se efectuó el libramiento”*).

Es claro, pues, que el Alcalde-Presidente tiene una responsabilidad genérica en la utilización de los fondos públicos que no puede delegar, y que determina que le sea exigible una diligencia especial en el ejercicio de dicha función; máxime, cuando D. José María Álvarez del Manzano, en su calidad de funcionario al servicio de la Hacienda Pública debe conocer perfectamente –como conoce– las exigencias de la legalidad presupuestaria. Tan es así, que incluso en los supuestos de delegación de competencias se mantiene la condición de garante de la legalidad presupuestaria del Alcalde-Presidente. En efecto, el artículo 63 del RD 500/1990, al prever que la creación de una Unidad de Ordenación de Pagos a propuesta del Presidente de la Entidad local, dispone que las funciones de ordenación de pagos de dicha Unidad serán realizadas siempre *bajo la superior autoridad* del Alcalde-Presidente. Es decir, que incluso en los supuestos de delegación de competencias viene reconocida la máxima autoridad del Alcalde en la ejecución de pagos, lo que hace difícilmente cuestionable su responsabilidad y culpabilidad en la administración de una cuenta presupuestaria respecto de la que sólo el Alcalde tenía capacidad para disponer.

Todo ello pone de relieve que es posible la exigencia de responsabilidad directa por alcance de D. José María Álvarez del Manzano, pues la conducta por él desplegada es, así mismo, culpable, es decir, con dolo, culpa o negligencia grave, porque “no observó la diligencia que le era exigible teniendo en cuenta las características de la actividad que desarrollaba... no actuó con la prudencia y diligencia que el caso requería y que le era exigible...” según resulta, entre otras muchas, de la Sentencia del Tribunal de Cuentas 16/1999, de 30 de septiembre, ya citada. Y, por si fuera necesario confirmarlo, en la documentación aportada en el inicio de la acción pública, se acompañaron documentos que recogían las manifestaciones públicas del

Alcalde del Ayuntamiento de Madrid, primero negando información relativa a la cuenta presupuestaria a los grupos de la oposición política, y luego defendiendo una actuación de la que en todo momento se mostraba consciente.

4. EL MENOSCABO DE LOS CAUDALES PÚBLICOS ADMINISTRADOS POR EL SR. ÁLVAREZ DEL MANZANO

El control y enjuiciamiento del gasto realizado por el Alcalde-Presidente con cargo a las partidas presupuestarias a que se refiere la presente demanda es necesario para determinar si hubo, o no, desviación en la ejecución presupuestaria determinante de un menoscabo de los bienes, caudales o efectos públicos que son objeto de administración, manejo o utilización, como es preciso para que pueda darse la responsabilidad por alcance.

La importancia de esta cuestión fue también advertida por el Sr. Consejero de Cuentas-Delegado Instructor, que dedica todo el apartado sexto del Acta de Liquidación Provisional a analizar la naturaleza de los gastos que pueden ser financiados con cargo a la partida presupuestaria cuya gestión irregular ha provocado el presente proceso de enjuiciamiento contable.

En dicho análisis se afirma que *“respecto a los gastos objeto de las presentes actuaciones, debe hacerse constar el carácter especial de los mismos y la ausencia de una regulación específica que determine exactamente qué se debe entender por esos gastos (representación, protocolarios, atenciones sociales, benéficas e incluso la denominación en la estructura presupuestaria de ‘otros gastos diversos’) y cuál debe ser su tramitación y control”*. Esta primera consideración es razonable, dado que en ocasiones podría resultar difícil determinar la naturaleza de un gasto y la procedencia de imputarlo, o no, en este subconcepto presupuestario (son muchas, y conocidas, las controversias sobre la compra de regalos institucionales para agasajar a los visitantes). Por ello el Tribunal ha reconocido *“una cierta discrecionalidad de la Autoridad a cuya disposición se ponen los créditos, lo que dificulta el subsumir estos gastos a la normativa general, asimismo señala –el informe anual del Tribunal de Cuentas del año 1992- que la justificación deberá realizarse con las facturas originales y certificación en la que se especifiquen los motivos que amparen estos gastos, excepcionalmente y para gastos de escasa cuantía se puede seguir admitiendo el uso de certificaciones expedidas por la Autoridad que tiene asignados los créditos o por el Jefe de la Secretaría Particular de la misma. No obstante, se advierte en el informe que los donativos deben canalizarse a través de los conceptos presupuestarios correspondientes de transferencias”*. Queda pues constancia en el acta de la dificultad de identificar con exactitud los gastos denominados *“protocolarios”*.

Pero esta dificultad de delimitar positivamente el contenido del concepto *gastos protocolarios* no impide, en absoluto, la identificación de algunos gastos que no tienen esa naturaleza. Es decir, expresándolo con más rotundidad: es perfectamente posible y fácil identificar un conjunto de gastos que en ningún caso pueden ser considerados *gastos protocolarios*, entre los que se encuentran los *“gastos para los que existen créditos específicos*

en otros conceptos". Esta afirmación se sustenta en el sentido y en lo dispuesto en la Resolución de 6 de abril de 1989, de la Dirección General de Presupuestos, por la que se establecen los códigos que definen la estructura económica establecida por la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 13 de febrero de ese mismo año, que al definir la cuenta "Concepto 226. Subconcepto 01. Atenciones Protocolarias y representativas", establece que "se imputarán a este subconcepto los gastos sociales de protocolo y representación... para los que no existan créditos específicos en otros conceptos. Quedarán excluidos los que de algún modo representen retribuciones al personal en metálico o en especie".

Por tanto, vemos que existen límites jurídicos a la imputación de gastos en la cuenta de protocolo y representación, en tanto se prohíbe expresamente la imputación a dicha cuenta de gastos que:

- a) estén incluidos en otras cuentas presupuestarias de distinto concepto
- b) representen retribuciones al personal en metálico o en especie

Y junto a esta delimitación negativa, todavía es posible identificar otros gastos que tampoco pueden imputarse legalmente a ninguna cuenta presupuestaria y, por tanto, tampoco pueden ser imputados al subconcepto de protocolo y representación, como son:

- c) los gastos carentes de justificación, como se reconoce en el Acta de Liquidación Previa
- d) y los gastos no institucionales, por obedecer a fines claramente ajenos al titular de los fondos públicos

Por tanto, el enjuiciamiento contable sobre la responsabilidad por alcance del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Madrid, derivado del daño patrimonial causado a la hacienda municipal durante los años 1992 a 2000, por gestionar ilegalmente una cuenta presupuestaria abierta para fines protocolarios y de representación y ordenar pagos ajenos a dicha finalidad, exige un control severo de todos los gastos imputados a dicha cuenta en dicho período. Si del examen realizado se desprendiera que se imputaron a dicha cuenta gastos de personal, gastos incluidos en un concepto presupuestario distinto, gastos sin justificación, o gastos no institucionales, habría que condenar al Alcalde-Presidente por alcance, por concurrir en esos supuestos todos los elementos de dicha responsabilidad contable.

Ese análisis exhaustivo de la naturaleza de los gastos imputados por el Sr. Álvarez del Manzano en la cuenta presupuestaria enjuiciada tendrá que realizarlo el Tribunal de Cuentas al que nos dirigimos en ejercicio de sus competencias en materia de control externo del gasto público, porque mis mandantes no han podido estudiar con suficiente detenimiento la abundantísima y desordenada documentación aportada por el Ayuntamiento de Madrid para "justificar" el destino dado a esos fondos públicos ni, consecuentemente, deducir todas las consecuencias jurídicas posibles de dicha rendición de cuentas. En todo caso, sí hemos podido constatar algunos supuestos evidentes de desviación de fondos públicos y de menoscabo de los caudales públicos que señalamos a continuación como fundamento del alcance cometido por el Sr. Álvarez del Manzano:

a) Imputación ilegal de gastos derivados de viajes no institucionales del Excmo. Sr. Alcalde-Presidente

Como veíamos en los apartados anteriores, la irregular e ilegal administración durante diez años de la cuenta presupuestaria abierta para atenciones protocolarias y de representación ha permitido la realización de gastos sin control, y por ello ha *“generado el riesgo de que esas cantidades pagadas pudieran haberse destinado a cualquier fin, sin el preceptivo control de la Intervención”*, como expresamente reconocía el Consejero en el Acta de Liquidación Provisional (apartado tercero).

Pero si esta conclusión provisional es grave, más grave todavía es constatar, empíricamente, que una parte importante de esos fondos ha sido destinada por el Sr. Alcalde a sufragar gastos claramente distintos de los incluidos en ese subconcepto presupuestario. Se pone así de manifiesto que ese riesgo potencial mencionado en el Acta ha dejado de ser una mera hipótesis, y que el Alcalde-Presidente se aprovechó de la falta de control de gasto - propiciada por la expedición de mandamientos de pago en firme- para financiar con cargo a esa cuenta gastos que no podían ser financiados con dinero público, o que sólo podían ser financiados mediante la utilización de una cuenta presupuestaria distinta y de su correspondiente procedimiento presupuestario. Entre los gastos que no podían ser financiados con dinero público, pero imputados por el Sr. Alcalde a esta cuenta merced a la falta de control de la misma, se incluyen los derivados de la realización de viajes no institucionales.

La responsabilidad contable por este motivo fue oportunamente deducida en el Acta de Liquidación Provisional, en la que se constataba que *respecto a los viajes relatados en el apartado A del Hecho Primero, se considera de manera previa y provisional y sin perjuicio de lo que, en su caso, se decida en vía jurisdiccional, que el gasto por importe de 313,52 € (52,165 ptas.) correspondiente a un viaje a Badajoz del Sr. Alcalde, cuyo carácter oficial no ha quedado acreditado, supone una salida injustificada de fondos municipales presuntamente constitutiva de alcance en los términos del art. 72 y 49 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.*

Esta afirmación provisional nos parece de todo punto lógica, pues como poníamos de manifiesto en el escrito de acción pública, ese viaje a Badajoz tenía carácter privado y por ello no podía ni debía ser financiado con fondos públicos. No obstante, discrepamos abiertamente de la pretensión del Consejero Instructor de trasladar la responsabilidad contable al Jefe de Gabinete del Sr. Alcalde, Sr. Moreno Moya, basándose en que *consta en la factura correspondiente al mencionado viaje el “CONFORME” del Jefe de Gabinete Técnico del Alcalde (página 7 del cuaderno VI del Anexo II), este visado es el motivo por el cual se abonó con cargo a la partida presupuestaria objeto de las presentes actuaciones; por ello se considera, de manera previa y provisional y sin perjuicio de lo que, en su caso, se decidiera en fase jurisdiccional, presuntamente responsable directo del mencionado alcance a D. Joaquín Moreno Moya, Jefe del Gabinete Técnico de la Alcaldía Presidencia, persona responsable de visar los gastos de esta partida”.*

Y no podemos aceptar esta derivación de responsabilidad porque resulta evidente que la responsabilidad directa en la administración del subconcepto presupuestario analizado y enjuiciado era en ese momento del Sr. Álvarez del Manzano, que dispuso libérrimamente de la misma durante todos los años comprendidos entre 1992 y 2000. Y, como poníamos de manifiesto en el apartado anterior, no consta la delegación de dichas competencias en la persona del Jefe de Gabinete, que se limitó a ejecutar las instrucciones que en relación con esta materia le impartía la máxima autoridad del Ayuntamiento, que además era su jefe directo y el único responsable de la gestión de esa cuenta presupuestaria. Por tanto resulta obvio que el Jefe de Gabinete carecía de la independencia y responsabilidad necesaria para decidir el destino de los créditos consignados en ese subconcepto presupuestario, y por ello resulta improcedente imputarle la responsabilidad por la mala administración de dichos fondos públicos, que corresponde directamente a D. José María Álvarez del Manzano.

Si el Jefe de Gabinete hizo una anotación de conformidad en una factura que le fue entregada por el Alcalde-Presidente carece de relevancia, porque él no tenía competencia alguna para decidir sobre la oportunidad de financiar el gasto del Alcalde-Presidente con los fondos públicos habilitados en una cuenta de libre disposición por parte del mismo Alcalde-Presidente. Además, la relación especial de subordinación que tiene el Jefe de Gabinete en el desempeño de su cargo con la persona del Alcalde-Presidente evidencia que su actuación es de mera ejecución de las órdenes o instrucciones dictadas por el Sr. Alcalde-Presidente, que es el único que tenía en ese momento la competencia para decidir el destino de los fondos públicos incluidos en el subconcepto presupuestario cuya malversación es ahora objeto de enjuiciamiento.

Por lo que se refiere a otros viajes de carácter no institucional y, pese a ello, financiados con cargo a esa cuenta de libre disposición del Sr. Alcalde, llama la atención la falta de comentario alguno en el Acta de Liquidación Previa. Porque en nuestro escrito de acción pública poníamos de manifiesto que en el año 1996 se imputó a dicha partida presupuestaria un gasto de 33.968 ptas., ocasionado por un viaje a Jarandilla del Sr. Alcalde y esposa, motivado por la asistencia a la celebración anual de la Real Asociación de Caballeros de Yuste, a la que pertenece el Sr. Álvarez del Manzano a título particular. Y poníamos también de manifiesto que ese viaje no estaba incluido en el listado de viajes oficiales del Excmo. Sr. Alcalde elaborado por el departamento de relaciones institucionales, pese a que en algún momento se sostuvo que ese viaje estuvo motivado por la inauguración de una calle dedicada a la ciudad de Madrid. Por tanto, considerando que ha quedado acreditada la imputación de ese gasto a la partida presupuestaria de que hablamos y, por el contrario, no ha quedado justificado el carácter institucional del viaje, se debe concluir que nos encontramos, también en este caso, ante una *“salida injustificada de los fondos municipales, presuntamente constitutiva de alcance”*.

Del mismo modo, queda pendiente de justificación el gasto por la adquisición de un billete de tren, de Córdoba a Madrid, por importe de 19.474 ptas., que inicialmente fue imputado a dicha cuenta porque se trataba del desplazamiento de un escolta que acompañaba

al Alcalde-Presidente. Sin embargo, al analizar la documentación, se ha descubierto que el desplazamiento del Alcalde fue a Sevilla y no a Córdoba, por lo que resulta incomprensible la financiación pública del viaje realizado por un escolta a un lugar distinto de aquel en que se encuentra la persona cuya protección tiene encomendada. Y analizando un poco más esa información se descubre, también, que la fecha del viaje es posterior al regreso del Alcalde-Presidente desde Sevilla, lo que pone de manifiesto que el viaje inicialmente justificado por la necesidad de proteger la seguridad del Alcalde tenía, claramente, otra finalidad distinta, pues de lo contrario no se entiende que el escolta viajara en un medio de transporte distinto del “escoltado”, se encontrara en una ciudad distinta del “escoltado” y viajara en una fecha distinta del “escoltado”.

Por tanto, las cantidades irregularmente imputadas a esta cuenta, por los motivos referidos son, al menos, las siguientes:

VIAJES NO INSTITUCIONALES DEL ALCALDE-PRESIDENTE	
Viaje a Badajoz	52.165
Viaje a Jarandilla	33.968
Viaje de Cordoba a Sevilla	19.474
TOTAL	105.607

b) Imputación ilegal de gastos derivados de viajes no institucionales de la señora del Excmo. Sr. Alcalde-Presidente

También, en lo que al apartado de viajes se refiere, sorprende la falta de comentario alguno, en el Acta de Liquidación Previa, a la imputación de gastos ocasionados por los viajes de la Sra. del Alcalde, Doña Eulalia Miró. Porque en el escrito de acción pública se denunciaba también la financiación ilegal con cargo a esta partida presupuestaria de los gastos motivados por los desplazamientos de esta señora, cuando lo cierto es que carece de función pública o representativa alguna y, por tanto, sus desplazamientos tienen carácter privado, aunque sean acompañando al Alcalde. Así se desprende de lo dispuesto en la Ley de Bases de Régimen Local y en la normativa complementaria, que reconoce expresamente la función representativa del Alcalde y, por el contrario, omite cualquier alusión a la persona del cónyuge. Por tanto, siendo cierto que fueron imputados gastos por este concepto a la partida presupuestaria ahora enjuiciada, y que el cónyuge o familiares del Alcalde no tienen reconocida función representativa alguna, se hace necesario un pronunciamiento expreso del Tribunal de Cuentas al que nos dirigimos sobre esta cuestión, en el que se fundamente la procedencia o improcedencia de destinar dinero público para financiar los gastos de desplazamiento de las personas sentimentalmente próximas al Alcalde.

La naturaleza privada de los viajes de la Sra. del Alcalde-Presidente se pone de manifiesto al estudiar la normativa local y comprobar que en ningún precepto se le atribuye funciones representativas. Así, de un lado, vemos que el artículo 21.1.a) LBRL y el artículo 41 del ROF establecen que la representación del Ayuntamiento recae exclusivamente en la figura del Alcalde. Además, el artículo 13.5 ROF sólo prevé la posibilidad de percibir indemnizaciones por los gastos ocasionados por el ejercicio de su cargo al personal de la Corporación; al igual

que la Orden Reguladora de la Estructura de los Presupuestos, cuyo artículo 23 advierte que en el concepto *indemnizaciones por razón del servicio* sólo podrán resarcirse los gastos de este tipo que deban satisfacerse a los cargos colectivos, funcionarios, personal, laboral, eventual, contratado y vario, siendo por tanto imposible subsumir en este concepto la figura de la Señora del Alcalde, como expresamente reconoció el Concejal de Hacienda en el Pleno de febrero del año 2000.

Porque resulta evidente que financiar esos viajes con cargo a los fondos públicos es ilegal. Y a la vista de la documentación obrante en el expediente, todo hace pensar que el Alcalde-Presidente era consciente de la ilegalidad de dicha conducta, porque de lo contrario no se comprende que hubiera financiado con cargo a la partida de Relaciones Institucionales todos sus viajes oficiales y, por el contrario, con cargo a este ilegal y descontrolado subconcepto presupuestario los gastos ocasionados por sus viajes privado y, también, todos los gastos realizados por su mujer. La intencionalidad de quien diversificó de ese modo la imputación de gastos por desplazamiento es bien indicativa del conocimiento y voluntad de contravenir el ordenamiento jurídico, lo que resulta fundamental en la valoración de la culpabilidad del autor de la malversación de fondos denunciada.

Y conviene destacar la importancia cuantitativa de esas imputaciones, que en el período de tiempo considerado supuso un gasto total de 4.100.130 pesetas:

VIAJES NO INSTITUCIONALES DE LA SEÑORA DEL ALCALDE-PRESIDENTE	
TOTAL	4.100.130

c) Imputación ilegal de gastos derivados de la concesión arbitraria de donativos por parte del Sr. Álvarez del Manzano

Como veíamos en los apartados anteriores, la irregular administración de la cuenta presupuestaria 226, de gastos de representación y protocolo, posibilitó durante los años 1992 a 2000 la utilización ilegal de los fondos públicos incluidos en dicho subconcepto. Y, como veíamos, el análisis de la documentación obrante en el expediente permite constatar que el Sr. Alcalde-Presidente se aprovechó de la falta de control del gasto -propiciada por la expedición de mandamientos de pago en firme- para financiar con cargo a esa cuenta gastos que no podían ser financiados con dinero público, o que sólo podían ser financiados mediante la utilización de otra cuenta presupuestaria y del correspondiente procedimiento presupuestario.

Entre los gastos imputados ilegalmente a ese subconcepto por tener reconocida una cuenta presupuestaria específica, se encuentran los donativos concedidos de forma arbitraria por parte del Sr. Alcalde-Presidente.

En efecto, la mayoría de los gastos cargados a la “*cuenta de libre disposición de la Alcaldía-Presidencia*” está integrada por donativos realizados de forma arbitraria y libérrima por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente, en lo que constituye una clara malversación de fondos públicos. Malversación que no viene motivada por el enriquecimiento personal del responsable del gasto, sino de la utilización del dinero público para fines ajenos a la entidad que representa,

en lo que constituye una clara confusión entre los intereses públicos a los que debía destinarse ese dinero, y los intereses y preferencias personales del Alcalde-Presidente.

Como decíamos, el análisis detallado de las justificaciones de los donativos cargados a la cuenta de libre disposición de la Alcaldía-Presidencia revela esa utilización del dinero público para sufragar fines de interés privado (resulta paradigmática la justificación como “*donativo personal del Alcalde*”, de un gasto de 100.000 ptas. realizado el 31 de mayo de 1993), vulnerando los principios de generalidad y objetividad a los que se refiere el artículo 103 de la Constitución, y los principios específicamente presupuestarios contenidos en diversas normas conocidas por el Tribunal al que nos dirigimos. Y aunque alguno de esos gastos parece atender fines loables –lo que tampoco impediría la calificación jurídica de “responsabilidad por alcance”, que se identifica con el perjuicio ocasionado para la Hacienda Pública por la utilización del dinero público para fines distintos de los específicamente presupuestados– lo cierto es que hay otros que atienden intereses totalmente ajenos al Ayuntamiento y, por ello, su realización supone un perjuicio claro para la Hacienda pública municipal, un evidente menoscabo de caudales públicos.

Porque resulta evidente que un Alcalde no puede conceder libremente ayudas o subvenciones a las personas que le resultan próximas o que desarrollan actividades afines a su ideología, porque lo dice la normativa reguladora del gasto público y, antes de ella, lo dice el sentido común. Y es necesario tener presente que en este proceso no se enjuicia la oportunidad o conveniencia de dar subvenciones a desfavorecidos o a asociaciones y congregaciones vinculados a la Iglesia Católica, sino la conformidad a la legalidad vigente de la libre disposición de fondos públicos, que en este caso concreto fueron destinados fundamentalmente a financiar asociaciones vinculadas a la Iglesia Católica, pero que también podrían haberse destinado a financiar asociaciones musulmanas, en caso de que el Alcalde tuviera esa afinidad religiosa, o a financiar otras entidades sin ánimo de lucro y totalmente ajenas a los fines públicos encomendados al Ayuntamiento. Para evitar, precisamente, esta utilización caprichosa y subjetiva del dinero público, es por lo que se hace necesario establecer y fortalecer mecanismos de control del gasto público, y por lo que resulta imprescindible reprimir las conductas de los gestores de fondos públicos que gastaron a su libre albedrío el dinero destinado a financiar la cobertura de necesidades públicas, en este caso, de carácter municipal.

Y a tal efecto, hay que rechazar rotundamente la explicación dada por el Jefe del Gabinete Técnico de la Alcaldía-Presidencia, en su escrito de 8 de octubre de 2001, al afirmar que es práctica continuada y constante que los mencionados gastos “*vengan determinados como consecuencia de la pauta seguida históricamente, es decir, venían siendo ya abonados por anteriores Alcaldes y han venido siendo asumidos por la ahora Primera Autoridad por entender que subsisten las mismas razones de índole social o de otro tipo, que en su momento determinaron que sus antecesores lo abonasen*”, y que “*abstracción hecha de los que históricamente se venían abonando con cargo a esta partida y que la actual Primera Autoridad ha venido manteniendo por razones ya dichas, los donativos solicitados bien verbalmente o por*

escrito eran abonados teniendo en cuenta la naturaleza del gasto, el carácter de la institución y la necesidad o fin al que iban destinados y, en todo caso, todos ellos de carácter social o humanitario, sin que, en modo alguno se haya producido desviación en la naturaleza y finalidad de esta clase de gastos imputados a esta partida respecto de la pauta seguida históricamente” (pág. 3 del Cuaderno V del Anexo II).

Analizando de forma crítica esta justificación dada por el Jefe de Gabinete de la Alcaldía, advertimos nítidamente la fragilidad de cada uno de sus argumentos:

- a) Dice que la conducta denunciada es *consecuencia de la pauta seguida históricamente*. En relación con esta afirmación cabe señalar, en primer lugar, que se trata de una afirmación no contrastada, ya que no se aportan pruebas que acrediten su veracidad. Pero es que además, en un enjuiciamiento de legalidad de una conducta resulta totalmente indiferente la valoración de otras conductas distintas anteriores, y por tanto carece de toda relevancia jurídica esta primera afirmación, ya que es sabido que el precedente *contra legem* carece de valor alguno.
- b) Dice que los donativos se realizaron *por entender que subsisten las mismas razones de índole social o de otro tipo, que en su momento determinaron que sus antecesores lo abonasen*. En relación con esta afirmación cabe señalar prácticamente lo mismo que en la anterior: nada se ha acreditado de lo que se afirma y, además, es irrelevante para el enjuiciamiento de la legalidad de una conducta su similitud con otras conductas anteriores o coetáneas.
- c) Dice que los donativos eran *solicitados bien verbalmente o por escrito*. En relación con esta escandalosa afirmación, lo único que podemos decir es que resulta evidente que pretende, única y exclusivamente, explicar la imposibilidad de justificar los gastos realizados ilegalmente. Porque cualquier funcionario conoce la necesidad de documentar por escrito toda la actividad administrativa, y conoce que ese deber es todavía más importante y severo cuando se trata de gastar dinero público. Por tanto, resulta increíble que el responsable de administrar esa cuenta pretenda ahora explicar esa falta de documentación basándose en una gestión *verbal* de los fondos públicos.
- d) Dice que los donativos *eran abonados teniendo en cuenta la naturaleza del gasto, el carácter de la institución y la necesidad o fin al que iban destinados*. En relación con esta afirmación sólo podemos decir que es totalmente gratuita, porque no hubo otras formas distintas de *abonar* los donativos que, según consta en la documentación, se satisficieron casi siempre en efectivo. Pero es que, además, la forma de realizar el abono es poco relevante desde la perspectiva de la legalidad presupuestaria, en donde lo relevante es tramitar todo el procedimiento presupuestario y, sobre todo, justificar el destino del dinero público, lo que no ha conseguido hacer el Alcalde-Presidente hasta el momento.

- e) Dice, finalmente, que todos los donativos eran *de carácter social o humanitario*. Esta explicación es, al igual que las anteriores, insuficiente para justificar la conducta del gestor de los fondos públicos, porque se limita a justificar, sin pruebas, que no se ha cometido un delito. Pero lo que en este proceso se enjuicia no es la comisión de un delito por el Alcalde-Presidente de Madrid, sino su responsabilidad contable, que no viene determinada por la apropiación del dinero que administraba, sino por la realización de una conducta como la descrita en las páginas anteriores, esto es, una conducta antijurídica y culpable con resultado de daño o menoscabo para los caudales públicos.

A mayor abundamiento, parece oportuno recordar que las bases de ejecución presupuestaria han recogido de forma detallada el procedimiento de concesión de subvenciones y ayudas por parte del Ayuntamiento de Madrid, distinguiendo entre subvenciones de interés público y ayudas de carácter social. Y nos interesa destacar que dichas bases establecen expresamente que la concesión de subvenciones está sujeta a los principios de publicidad, concurrencia y objetividad –en concordancia con lo dispuesto en el artículo 81 LGP-, salvo las ayudas de carácter social, para las que se exige la emisión de un informe por parte de los servicios sociales municipales que tiene carácter preceptivo. Y, a su vez, el artículo 27 del Reglamento de Servicios de Corporaciones Locales disponen que “*serán nulos los acuerdos de subvenciones que obedezcan a mera liberalidad*”. Por lo que cabe concluir que todos los acuerdos personales de realizar donativos al margen de la normativa de subvenciones y ayudas sociales son nulos, y por tanto, su financiación con cargo al presupuesto público es ilegal, lo que significa que todos los donativos libérrimamente concedidos por el Sr. Alcalde-Presidente e imputados a la partida presupuestaria ahora enjuiciada son ilegales, y al financiarse con dinero público se ha producido un menoscabo de los caudales públicos y se ha incurrido en un claro supuesto de menoscabo responsabilidad por alcance.

Para la mejor apreciación y valoración de esta afirmación puede resultar oportuno agrupar y analizar alguno de esos gastos imputados en esta cuenta y justificados como donativos.

Entre ellos, es oportuno destacar la realización de diversos pagos a D^a Mercedes Rodríguez Cordón, de la que sólo se conoce que fue antigua costurera de la familia. De los datos obrantes en el expediente se desprende que se realizaron a favor de esta persona los siguientes pagos:

DESTINATARIO PAGO	FECHA	IMPORTE (ptas)
D ^a Mercedes Rodríguez Cordón	6-oct-95	8.220
D ^a Mercedes Rodríguez Cordón	6-nov-95	9.853
D ^a Mercedes Rodríguez Cordón	3-ene-96	12.000
D ^a Mercedes Rodríguez Cordón	1-mar-96	15.000
D ^a Mercedes Rodríguez Cordón	2-may-96	14.468
D ^a Mercedes Rodríguez Cordón	28-jun-96	10.977
D ^a Mercedes Rodríguez Cordón	10-sep-96	10.000
D ^a Mercedes Rodríguez Cordón	8-nov-96	11.572

D ^a Mercedes Rodríguez Cordón	8-ene-97	16.000
D ^a Mercedes Rodríguez Cordón	7-mar-97	19.196
D ^a Mercedes Rodríguez Cordón	11-mar-97	100.000
D ^a Mercedes Rodríguez Cordón	13-may-97	11.645
D ^a Mercedes Rodríguez Cordón	4-jul-97	11.513
D ^a Mercedes Rodríguez Cordón	18-sep-97	10.381
D ^a Mercedes Rodríguez Cordón	12-ene-98	34.290
D ^a Mercedes Rodríguez Cordón	1-mar-98	19.257
D ^a Mercedes Rodríguez Cordón	1-abr-98	14.978
D ^a Mercedes Rodríguez Cordón	26-jun-98	12.154
D ^a Mercedes Rodríguez Cordón	15-sep-98	8.861
D ^a Mercedes Rodríguez Cordón	11-nov-98	10.082
D ^a Mercedes Rodríguez Cordón	14-ene-99	14.129
D ^a Mercedes Rodríguez Cordón	18-mar-99	14.261
D ^a Mercedes Rodríguez Cordón	25-may-99	7.811
D ^a Mercedes Rodríguez Cordón	25-may-99	14.742
D ^a Mercedes Rodríguez Cordón	1-oct-99	2.180
D ^a Mercedes Rodríguez Cordón	1-oct-99	6.061
D ^a Mercedes Rodríguez Cordón	25-nov-99	16.007
TOTAL		435.638

Como se aprecia de los datos obrantes en el expediente, resumidos en el cuadro anterior, los donativos realizados a favor de esta persona no tienen carácter ocasional o anecdótico. Antes al contrario, fueron realizados con tanta frecuencia que, pese a la poca entidad cualitativa de los distintos donativos, el importe total de los pagos realizados a esta persona ascendió a 435.638 ptas. en un período de cuatro años.

Dada la frecuencia y cuantía de los pagos, podría incluso indagarse si esos donativos se correspondieron, o no, con pequeños trabajos que esta persona realizaba para la familia del Excmo. Sr. Alcalde. Pero ni siquiera es necesario, pues aunque no fuera así está fuera de toda duda que dichos pagos, realizados como donativos e imputados en la cuenta de disposición denominada “*otros gastos diversos*” carecen de cualquier fundamento jurídico-presupuestario, implican una infracción de ese ordenamiento y ponen de relieve un comportamiento arbitrario del responsable del manejo de esos fondos públicos, que al menoscabarlos incurre en responsabilidad por alcance al causar un perjuicio a la Hacienda del Ayuntamiento de Madrid por esa misma cuantía.

También, dentro de esa administración arbitraria de los fondos públicos, es posible mencionar los siguientes donativos:

DESTINATARIO PAGO	CONCEPTO	FECHA	IMPORTE (ptas)
Particular	Pago recibos de luz	22/12/92	15.000
Emilia Iglesias	Donación	7/6/93	35.000
Antonio Silva	Donación	10/12/93	50.000
Antonio Martínez	Donación	27/12/93	13.594
Particular	Aportación para realizar un espectáculo en prisiones	27/9/93	250.000
Particulares	Comedor de dos hermanos en CP de Barcelona	10/5/94	27.380
Carlos Hijón	Donativo a particular	4/1/94	100.000
Particulares	Bodas de oro	17/3/94	50.000
Bernardi Ismael	Para traer familias que viven	12/12/95	25.000

	en Sarajevo		
Miguel Torres Beteta	Donativo	10/4/96	10.999
Antonio Alfonso Carretero	Ayuda	13/6/97	50.000
Moisés Rubio Rosendo	Donativo arreglo bicicleta	18/9/97	9.960
Miguel Torres Beteta	Donativo	26/11/97	10.000
TOTAL			646.933

Como se aprecia de la lectura de este extracto, es evidente que la cuenta de libre disposición fue administrada de forma totalmente arbitraria (se ignora quiénes son esas personas receptoras de los donativos y el título por el que los recibieron), imputando gastos que responden a intereses particulares de los gestores (resulta inconcebible la justificación de gasto de 50.000 ptas, en concepto “bodas de oro”, como si el Alcalde pudiera hacer regalos personales con dinero público) y sin ofrecer una justificación mínima de la finalidad del gasto y del receptor de los donativos (son varios los donatarios cuyo nombre no es específica, y varias las justificaciones genéricas como “donativo”).

Por todo ello, resulta evidente que esta relación extractada de gasto arbitrarios supuso un gasto total de 646.933, que, junto a la anterior, constituyen clarísimos supuestos de perjuicio y menoscabo de los caudales públicos, imputable únicamente al responsable de administrar esa cuenta presupuestaria. Sin que, además, resulte posible justificar esa actitud en la necesidad de atender unas prestaciones sociales demandadas por la sociedad madrileña, porque, según dispone la Orden de 20 de septiembre de 1989, el Presupuesto del Ayuntamiento dispone de una cuenta de gasto en la que tienen perfecto encaje estas atenciones. Se trata de la cuenta del capítulo 4, que comprende “*los créditos para aportaciones por parte de la Entidad local o de sus Organismos autónomos, sin contrapartida directa de los agentes perceptores, y con destino a financiar operaciones corrientes*”, que ya prevé el concepto 480 denominado “*Atenciones benéficas y asistenciales*”, integrado en el capítulo 48 relativo a los donativos a favor de “*familias e instituciones sin fines de lucro*”. Por tanto, la legalidad presupuestaria exigía que todos los donativos realizados a favor de familias e instituciones sin fines de lucro se satisficieran con cargo a la cuenta 48, y el imputarlos a la cuenta 226 sólo pudo estar motivado por el interés de evitar el procedimiento presupuestario y los controles que la legalidad presupuestaria prevé para la realización de esa clase de gastos.

También ha quedado manifiesto en la fase instructora que, con cargo a la cuenta de “*otros gastos diversos*” se realizaron múltiples donativos a diversas entidades religiosas. Y, también ahora, el análisis de los gastos imputados por este concepto pone de manifiesto la arbitrariedad en la administración de los fondos públicos, que supuso una injustificada discriminación a otras entidades religiosas, y que adolece de todos los vicios de legalidad señalados en el apartado anterior: arbitrariedad en la decisión de gasto, confusión entre los intereses privados y los intereses públicos e insuficiente justificación. Además, como en el caso anterior, también es reprochable que todo ese gasto se imputara a la cuenta 226 con la finalidad de vulnerar la legalidad presupuestaria y los mecanismos de control del gastos público, porque esas transferencias pudieron haberse realizado con cargo a la cuenta 48 referida a la realización de donativos a favor de “*familias e instituciones sin fines de lucro*”, e

incluso hubiera sido posible crear un sobconcepto específico para “asociaciones religiosas” si se hubiera creído necesario por parte del Pleno de la Corporación.

En todo caso, lo cierto es que “*el riesgo de que esas cantidades pagadas pudieran haberse destinado a cualquier fin*” denunciado por el Consejero en el Acta de Liquidación Provisional, se ha materializado también en esta ocasión, en la que se han destinado fondos públicos a beneficiar a determinadas asociaciones religiosas, sin respetar los condicionantes genéricos (publicidad, generalidad, objetividad) y los específicos (del procedimiento presupuestario) previstos para la concesión de subvenciones.

Y conviene destacar que el importe total de gastos derivados de donativos a asociaciones religiosas es de 12.427.493 ptas. , de los cuales es necesario subrayar, por su notoriedad, lo siguiente:

GASTOS DERIVADOS DE DONATIVOS A ASOCIACIONES RELIGIOSAS	IMPORTE (ptas)
TOTAL	12.427.493

~~a) existe un donativo de extraordinaria cuantía, de 1.716.088 ptas., de fecha 5 de enero de 2000, que aparece justificado como “Bordado manto Santísima de la Paloma”, y cuyo destinatario parece ser la Cofradía Jesús de la Puente del Cedrón. Resulta obvio, por lo expuesto anteriormente, que la concesión de un donativo o subvención a una asociación religiosa con cargo a esta partida presupuestaria carente de control resulta totalmente contrario a Derecho. La gravedad de esa acción es todavía mayor si tomamos en consideración la elevada cuantía del “donativo”, que excede con mucho de los límites establecidos para la adopción unipersonal de decisiones de gasto y que, mediante la utilización de la cuenta de libre disposición consiguió burlar los controles de la intervención. Pero esa sucesión de vicios de legalidad resulta todavía más flagrante al descubrir que el receptor de las subvenciones tiene su domicilio en Málaga, esto es, en la ciudad en la que nació el Alcalde-Presidente, fuera del ámbito de competencia territorial del Excmo. Sr. Alcalde. (la información sobre dicha congregación se puede encontrar en internet vid www.lapuenteylapaloma.com/ y también http://www.iespana.es/sitiojose/enlace_malaga.htm) en donde aparecen publicados algunos de los boletines periódicos de dicha Hermandad, en donde aparece publicada una noticia de interés para el presente enjuiciamiento contable, pues en el boletín publicado después del donativo de 1.716.088 ptas, se da noticia del tradicional almuerzo de la Hermandad, “*al que asistieron numerosos hermanos. Como viene siendo habitual, tuvimos la satisfacción de contar con la presencia del Alcalde de Madrid, D. José María Álvarez del Manzano, acompañado por su Sra. Y demás miembros de la Corporación Madrileña. Durante el transcurso del almuerzo, el Hermano Mayor hizo entrega al Alcalde de un martillo de trono en gratitud por sus deferencias hacia esta Hermandad*” se adjunta copia impresa de dicha publicación informática—.~~

- b) También es llamativa la serie de subvenciones concedida a una Congregación Religiosa llamada “Monjas Concepcionistas Franciscanas Latina”, que ha recibido periódicamente, sin publicidad ni concurso público, más de un millón setecientos mil pesetas. En efecto, repasando las cuentas de donativos advertimos que a favor de dicha Congregación se han realizado los siguientes donativos:

DONATIVOS A “MONJAS CONCEPCIONISTAS LATINA”		
CONCEPTO	FECHA	IMPORTE (ptas)
Donación	20/10/93	500.000
Obras y mejoras del coro	25/10/94	200.000
Ayuda Franciscanos concepcionistas Latina	19/10/95	200.000
Donativo	11/11/96	200.000
Donativo	14/11/97	200.000
Donativo	19/11/98	200.000
Donativo	14/9/99	200.000
Donativo	19/11/99	20.000
TOTAL		1.720.000

Y resulta evidente, una vez más, que esos donativos constituyen liberalidades carentes de justificación, propias de quien confunde su patrimonio personal con los fondos públicos cuya gestión tiene encomendada. Porque la posibilidad de conceder subvenciones a asociaciones y congregaciones está previstas en nuestras leyes, pero a través de un cauce presupuestario específico, que en esta ocasión se ha vulnerado intencionadamente para generar la impresión de que la generosidad del Alcalde-Presidente es la causa del donativo y, sobre todo, para eludir el control interno del gasto público.

- c) Similares consideraciones hay que hacer en relación con los donativos realizados a favor de Caritas, que además de financiarse con dinero público a través de un porcentaje sobre la recaudación del IRPF, también se ha beneficiado de la generosidad del Alcalde concediendo libérrimamente donativos con un dinero que no era suyo. Así, de las justificaciones ofrecidas sobre el uso de la cuenta 226 del Alcalde-Presidente, se aprecia que durante el período referido se han realizado a favor de esta entidad los siguientes gastos:

DONATIVOS A “CARITAS”		
CONCEPTO	FECHA	IMPORTE (ptas)
Día de caridad	19/6/92	50.000
Donativo día de la caridad	6/6/93	40.000
Ingreso en efectivo en la cuenta corriente de Cáritas	29/6/94	30.000
Día de la caridad	2/6/94	40.000
Día de la caridad-	15/6/95	40.000
Cuestación	12/6/96	60.000
Día de la caridad	29/5/97	40.000

Día de la caridad-	11/6/98	40.000
Día de la caridad-	3/6/99	60.000
TOTAL		400.000

Se trata, una vez más, de liberalidades realizadas por quien considera que puede disponer de los fondos públicos con la misma libertad con la que administra su patrimonio particular, destinándolo a los fines que, según la coyuntura de cada momento, le parecen merecedores de su generosidad. Todo ello, despreciando los procedimientos presupuestarios que ordenan el gasto público, y despreciando la existencia de una partida presupuestaria específica, la número 48, cuya dotación es acordada periódica y democráticamente por el Pleno del Ayuntamiento, en la que se incluían autorizaciones de gastos para la realización de donativos a favor de “*familias e instituciones sin fines de lucro*”, que incluye un concepto específico denominado “*Atenciones benéficas y asistenciales*”.

- d) Finalmente, nos interesa destacar otros donativos concedidos a instituciones religiosas que, además de adolecer de los defectos de legalidad enunciados anteriormente, constituyen liberalidades realizadas fuera del ámbito de competencia territorial del Ayuntamiento de Madrid. Es decir, que no sólo se produjeron donativos sin publicidad, sin objetividad, sin generalidad, sin justificación y sin utilizar las partidas presupuestarias prevista para esa finalidad, sino que, además, el beneficiario se encuentra fuera del ámbito territorial de competencias. La insuficiente identificación de los receptores de los donativos (falta de justificación, al fin y al cabo) impide determinar todos los supuestos en que el dinero público del Ayuntamiento se destinó a conceder subvenciones a entidades situadas fuera de Madrid; en todo caso, de la información disponible se desprende que, al menos, se concedieron subvenciones extraterritoriales en los siguientes supuestos:

DESTINATARIO PAGO	CONCEPTO	FECHA	IMPORTE (ptas)
Monasterio monjas Ciudad Real	Cheque a favor de un monasterio de monjas	13/7/93	100.000
Monasterio monjas S. Pascual	Ayuda obras consolidación fachada de la iglesia	3/7/94	300.000
Monasterio de la Anunciación (Griñón)	Reparación tejado	11/2/97	100.000
Monasterio N ^a Sra. de los Ángeles	Donativo-	27/2/98	50.000
Monjas concepcio-nistas (Ayllón)	Donativo	19/11/98	50.000
Cofradía Jesús de la Puente del Cedrón	Bordado manto Santísima de la Paloma	5/1/00	1.716.000
TOTAL			2.316.000

Recapitulando sobre lo expuesto en este apartado, queda acreditada la existencia de un daño real para los caudales públicos del Ayuntamiento de Madrid, ocasionado directamente por el Sr. Álvarez del Manzano, que gasto libérrimamente, de forma arbitraria y sin control, buena parte del crédito presupuestario consignado para gastos de representación y protocolo en la concesión arbitraria de donativos a personas o entidades con las que tenía una buena relación personal. Esa conducta es constitutiva de alcance porque, como ha reconocido el Tribunal de Cuentas en diversas sentencias, “para que se produzca un alcance de los caudales o efectos públicos no se precisa un apoderamiento o beneficio propio por parte del responsable contable, sino que basta con que determinados bienes y derechos de titularidad pública tengan un destino distinto del que les hubiera correspondido con arreglo a Derecho” (STCu de 12 de enero de 1999). Y, como exponíamos en el encabezamiento de este apartado, la normativa presupuestaria es clara en su prohibición de destinar el crédito consignado en la cuenta 226 a la realización de donativos, porque:

- la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 13 de febrero de 1989, al definir la cuenta “*Concepto 226. Subconcepto 01. Atenciones Protocolarias y representativas*”, establece que “*se imputarán a este subconcepto los gastos sociales de protocolo y representación... para los que no existan créditos específicos en otros conceptos*”
- el Presupuesto del Ayuntamiento dispone de un crédito específico para la realización de estos gastos: se trata del concepto 480 denominado “*Atenciones benéficas y asistenciales*”, integrado en el capítulo 48 relativo a los donativos a favor de “*familias e instituciones sin fines de lucro*”.
- las bases de ejecución presupuestaria regulaban de forma detallada el procedimiento de concesión de subvenciones y ayudas por parte del Ayuntamiento de Madrid, distinguiendo entre subvenciones de interés público y ayudas de carácter social, estableciendo para las primeras un procedimiento administrativo inspirado en los principios de publicidad, concurrencia y objetividad, y exigiendo para las segundas la emisión de un informe por parte de los servicios sociales municipales. Esos presupuestos legales para la concesión de ayudas fueron también vulnerados por la imputación a esa cuenta ilegal de los donativos libérrimamente concedido por el Sr. Álvarez del Manzano
- el artículo 27 del Reglamento de Servicios de Corporaciones Locales dispone que “*serán nulos los acuerdos de subvenciones que obedezcan a mera liberalidad*”.

Frente a la ostensible ilegalidad de los donativos que consideramos, desde el punto de vista de la normativa presupuestaria aplicable, no puede afirmarse, como pretende el Acta de Liquidación Provisional, que nos encontramos ante gastos en los que resulta difícil decidir si pueden calificarse como afectos a una finalidad pública, para afirmar luego que la solución es complicada, ya que el concepto de finalidad o utilidad pública variará “incluso por la diferente ideología del titular del poder político”. Porque un gasto es de utilidad pública cuando atiende al cumplimiento de los fines y competencias propios del ente público que lo realiza, conforme a la

normativa que regule su actuación y a la legalidad presupuestaria, pues no en vano los presupuestos tienen el carácter de autorizaciones limitativas y vinculantes, también desde el punto de vista cualitativo o del destino del gasto. De ahí que haya que rechazar con toda rotundidad que las preferencias ideológicas de los gobernantes permitan determinar libremente el destino de los fondos públicos, incluso en el caso de partidas de significado ambiguo o indeterminado, pues donativos como los realizados por D. José María Álvarez del Manzano, a favor de instituciones religiosas o asociaciones sin fines de lucro no pueden considerarse gastos protocolarios o de representación de la Corporación, a no ser que estemos dispuestos a admitir –lo que no es concebible– que en determinadas zonas del territorio español se puedan dedicar estas partidas, en virtud de la libre decisión de los alcaldes, a financiar asociaciones de apoyo a los presos o sus familiares, etc.

d) Imputación ilegal de gastos en concepto de “donativos”, carentes de la mínima justificación

Como veíamos en los apartados anteriores, otro de los límites jurídicos a la imputación de gastos en la cuenta de protocolo y representación (y en cualquier cuenta presupuestaria) es la falta de justificación documental del gasto realizado. Se trata, sin duda, del requisito más común y conocido de la contabilidad pública y privada, que, sin embargo, ha sido abiertamente incumplido por Sr. Alcalde-Presidente en la imputación de determinados donativos a la cuenta presupuestaria ilegalmente administrada. Nos encontramos, de nuevo, con una imputación de gastos cuya ilegalidad viene motivada por diversas causas: en este caso, porque se realizaron donativos con cargo a una cuenta presupuestaria que no admite la realización de ese tipo de gastos, y, además, porque la justificación de los mismos incumple los requisitos mínimos sobre documentación contable de los gastos públicos.

Se trata, por tanto, de gastos en concepto de donativos que carecen de la mínima justificación, lo que constituyen otra manifestación más del daño provocado por el responsable del gasto a los fondos públicos del Ayuntamiento de Madrid. Daño que se identifica perfectamente con la descripción legal de la responsabilidad por alcance, porque la justificación de un gasto es condición necesaria para su realización y, consecuentemente, su falta de justificación determina la imposibilidad jurídica de gastar y, por tanto, la responsabilidad contable de quien dispuso ilegalmente de esos fondos.

Y es precisamente esa falta de justificación la que determina la existencia de alcance, porque, como el Tribunal de Cuentas ha reconocido en diversas ocasiones:

- *“Para que exista un alcance es necesario que una cuenta arroje un saldo deudor no justificado, y tal descubierto puede ser producido por una simple ausencia material de numerario o por la falta de los soportes documentales o de otro tipo que avalen o acrediten suficientemente la injustificación del saldo negativo observado, es decir, el alcance no sólo se produce cuando falta una determinada cantidad de dinero público, sino también cuando el que maneja los mismos no puede justificar la inversión o destino que les dio” (STCu 8/2001/ de 15 de marzo (en RECE núm. 8)*

- *“Por eso podemos afirmar que el alcance no se produce solamente cuando falla el dinero público, presumiblemente por la apropiación de la persona que lo tenía a su cargo y que emparenta seguidamente con la malversación, sino también cuando el que maneja caudales o efectos públicos es incapaz de explicar con la mínima e imprescindible actividad probatoria la inversión, empleo o destino dado a los mismos y, consiguientemente, no puede justificar un saldo deudor en las cantidades que tenía a su cargo, con independencia de que físicamente no se haya apropiado o, si se quiere, malversado los fondos públicos cuya custodia le había confiado el Estado. Hay alcance en los caudales o efectos públicos cuando se advierte en una cuenta un saldo deudor no justificado y, en principio, ha de reputarse como ‘alcanzado’ a quien tenía bajo su atención el manejo y custodia de los fondos que vienen reflejados en la cuenta deudora, el cual será responsable contable si concurren en su integridad los requisitos que vienen establecidos en los artículos 38 de la Ley Orgánica, 49.1 de la de Funcionamiento y concordantes de uno y otros textos legales (...) dicha justificación no puede quedar al libre arbitrio del que gestiona y maneja los caudales o efectos públicos, dado que de admitirse esta posibilidad nada le impediría, bajo la apariencia de escrupulosas justificaciones, sustraer los fondos a su cargo o consentir que otro lo hiciera o aplicarles a usos propios y ajenos (siempre de naturaleza privada), sino que ha de acomodarse en tiempo y forma a lo legal y reglamentariamente establecido, de tal suerte que los documentos que sirven de soporte a los pagos deben correr unidos a su cuenta de referencia bien inmediatamente, bien dentro de los plazos de su permitida justificación, y han de observarse, para que puedan ser estimados como tales, una serie de requisitos formales, todos ellos inexcusables, que despejen cualquier género de duda sobre al adecuada tramitación de los mismos” (STCu 22/1992, de 30 de septiembre, en REDF).*
- *“El que recibe fondos debe justificar la inversión de los mismos, respondiendo de ellos en tanto no se produzca la data, bien sea bajo la forma de justificantes adecuados de su inversión, o bien sea bajo la forma de reintegro de las cantidades no invertidas o entrega de las cantidades recibidas en interés de un tercero. Acreditado un cargo y constatada la falta de justificantes o de dinerario, aparece un descubierto en las cuentas o alcance” (STCu 9/2001, de 18 de abril, en RECE núm. 8).*

Vemos, pues, que es unánime la interpretación de que la falta de justificación suficiente del destino dado a los fondos públicos es un supuesto de alcance. Supuesto en el que también ha incurrido el Sr. Álvarez del Manzano, que nunca se preocupó de documentar el destino dado a los gastos realizados con cargo a esa cuenta ilegal de libre disposición y, por ello, una vez destapado el escándalo político en la prensa, intentó reconstruir una documentación que sigue siendo incompleta (es evidente que las llamadas facturas incumplen las condiciones mínimas – según el RD 2402/1985, de 18 de diciembre, por el que se regula el deber de expedir y

entregar factura que incumbe a los empresarios y profesionales– para merecer esa denominación y desplegar los efectos jurídicos de justificación de gasto que las caracterizan) y que fue acompañada de *“la debida certificación del Jefe del Gabinete Técnico de la Alcaldía Presidencia y visto bueno del Alcalde”*.

Pero, como se destaca en el Acta de Liquidación Provisional, *“se debe señalar que dichos oficios son todos de fecha del año 2000”*. Y, además, hay que subrayar que dicho oficio es sólo una manifestación de voluntad a la que no puede atribuirse ningún efecto jurídico desde la perspectiva del control del gasto público, pues, como señaló el Tribunal de Cuentas en la Sentencia 22/1992, de 30 de septiembre, *“dicha justificación no puede quedar al libre arbitrio del que gestiona y maneja los caudales o efectos públicos, dado que de admitirse esta posibilidad nada le impediría, bajo la apariencia de escrupulosas justificaciones, sustraer los fondos a su cargo o consentir que otro lo hiciera o aplicarles a usos propios y ajenos (siempre de naturaleza privada)”*.

Por tanto, es posible afirmar que la mayor parte de los gastos imputados a esa cuenta ilegal carece de la suficiente justificación, lo que determina la existencia de alcance por el saldo de los gastos no justificados. Esa insuficiente justificación tiene especial importancia en los gastos que recibieron la denominación de “donativos”, que raramente identifican de forma suficiente al destinatario del dinero y el concepto del pago. En todo caso, por concretar un poco más estas afirmaciones, recogemos seguidamente algunos extractos de gastos imputados a esa cuenta en concepto de donativos y que impiden conocer el destinatario de los fondos públicos, lo que constituye, sin duda, el supuesto más flagrante de justificación insuficiente.

En primer lugar, aparecen unos gastos con denominaciones del destinatario tan imprecisas que impiden identificar correctamente al receptor del dinero, en lo que constituye una manifestación más del desprecio a la consideración pública de los fondos administrados:

DESTINATARIO PAGO	CONCEPTO	FECHA	IMPORTE (ptas)
(nada)	Traslado comunidad terapéutica	18/12/92	20.000
Particular	Pago recibos de luz	22/12/92	15.000
(nada)	Donativo	11/3/93	30.000
Particular	Aportación para realizar un espectáculo en prisiones	27/9/93	250.000
Particulares	Bodas de oro (sic)	17/3/94	50.000
Particulares	Comedor de dos hermanos en CP de Barcelona	10/5/94	27.380
(nada)	Ayuda a la agrupación castiza el orgullo de Madrid	8/11/94	90.100
TOTAL			452.480

Y luego aparece otra relación de justificantes, asimismo inaceptables, en los que no se menciona el destinatario del dinero y sólo se consigna el nombre de la Sra. Herranz, una funcionaria ocasionalmente encargada de ejecutar estas órdenes de pago dadas por el Alcalde-Presidente. Obviamente, la mención a la Sra. Herranz no sirve, en absoluto, para conocer y controlar el destino dado a los fondos públicos, lo que determina que todo este

listado de donativos carezca de la mínima justificación exigible a un gasto para financiarse con dinero público

DONATIVOS SIN MENCIÓN DEL DESTINATARIO	CONCEPTO	FECHA	IMPORTE (ptas)
Herranz	Donación	7/10/92	60.000
Herranz	Donación	11/10/92	48.000
Herranz	Donación	5/5/93	16.000
Herranz	Donación	3/6/93	3.000
Herranz	Donación	22/7/93	50.794
Herranz	Donación	16/9/93	20.000
Herranz	Donación	15/10/93	64.500
Herranz	Donación	21/10/93	35.500
Herranz	Donación	29/10/93	25.000
Herranz	Donación	17/11/93	30.000
Herranz	Donación	18/11/93	58.000
Herranz	Donación	28/2/94	61.250
Herranz	Donación	28/2/94	20.840
Herranz	Atenciones benéficas	7/4/94	49.500
Herranz	Gastos en donativos	11/4/94	52.000
Herranz	Donativo	11/4/94	40.500
Herranz	Atenciones benéficas	18/4/94	45.000
Herranz	Donativos	21/4/94	59.500
Herranz	Atenciones benéficas	6/6/94	35.000
Herranz	Atenciones benéficas	6/6/94	25.000
Herranz	Donativo	10/6/94	45.000
Herranz	Donativo	15/6/94	44.200
Herranz	Atenciones benéficas	22/6/94	63.800
Herranz	Donativo	27/6/94	46.500
Herranz	Atenciones benéficas	14/7/94	28.500
Herranz	Donativos	18/7/94	45.850
Herranz	Atenciones benéficas secretaría	24/2/94	43.000
Herranz	Donativos a través de Secretaría	27/2/94	36.000
Herranz	Donativos a través de Secretaría	12/4/94	43.000
Herranz	Donativos a través de Secretaría	17/4/94	54.700
Herranz	Donativos a través de Secretaría	18/4/94	26.000
Herranz	Donativo	11/5/94	38.800
Herranz	Donativos a través de Secretaría	16/5/94	52.200
Herranz	Donativos a través de Secretaría	18/5/94	31.200
Herranz	Donativos a través de Secretaría	22/5/94	39.800
Herranz	Att. benéficas a través de Secretaría	15/9/94	85.500
Herranz	Att. benéficas a través de Secretaría	16/9/94	53.142
Herranz	Donativos a través de Secretaría	19/9/94	58.000
Herranz	Att. benéficas y donativos	25/10/94	20.500
Herranz	Donativo	28/10/94	38.250

Herranz	Att. benéficas a través de Secretaría	31/10/94	61.750
Herranz	Att. benéficas a través de Secretaría	2/11/94	54.500
Herranz	Donativos a través de Secretaría	7/11/94	45.000
Herranz	Donativos a través de Secretaría	10/11/94	39.000
Herranz	Donativos a través de Secretaría	27/12/94	30.000
Herranz	Atenciones benéficas	15/6/95	35.000
Herranz	Atenciones benéficas	19/6/95	25.000
Herranz	Atenciones benéficas	22/6/95	18.500
Herranz	Donativos	25/7/95	13.000
Herranz	Atenciones benéficas	30/10/95	40.000
Herranz	Gastos y donativos	15/11/95	53.820
Herranz	Donativo	24/11/95	68.000
Herranz	Att. Benéficas	16/4/95	86.035
Herranz	Att. Benéficas	14/5/95	39.000
Herranz	Donativos	14/5/95	73.000
Herranz	Donativos	17/5/95	66.000
Herranz	Donativos	26/10/95	59.100
Herranz	Donativos	12/11/95	87.000
Herranz	Donativos	15/11/95	20.437
Herranz	Donativos	20/11/95	25.430
Herranz	Ayuda personas necesitadas	22/11/95	49.000
Herranz	Donativos	22/11/95	22.470
Herranz	Donativos	28/11/95	38.047
Herranz	Donativos	30/11/95	31.000
Herranz	Donativos	9/12/95	15.200
Herranz	Donativos	19/12/95	59.615
Herranz	Donativos	16/10/97	5.200
TOTAL			2.853.430

Y también, otros donativos en los que la única justificación consiste en dejar constancia del nombre de quien en ese momento era Jefe del Gabinete del Alcalde-Presidente y se limitaba a ejecutar sus órdenes de pago:

DONATIVOS SIN MENCIÓN DEL DESTINATARIO	CONCEPTO	FECHA	IMPORTE (ptas)
Joaquín Moreno	Att. Benéficas	30/12/94	17.220
Joaquín Moreno	Att. Benéficas	17/11/95	38.200
Joaquín Moreno	Att. Benéficas	19/11/95	27.000
Joaquín Moreno	Donativo	3/11/97	31.414
TOTAL			113.834

Como se advierte en estos cuadros resumen, la importancia cualitativa y cuantitativa de estas donaciones carentes de la mínima justificación es grande, muy grande. Y todo ese dinero gastado sin control, y sin posibilidad de identificar su destinatario, constituye un claro supuesto de malversación de fondos públicos que determina la responsabilidad por alcance del responsable de administrar el dinero público: D. José María Álvarez del Manzano, que ordenaba la realización del gasto a favor de destinatarios no identificados y sin justificación

alguna. En efecto, la falta de justificación del destino dado al dinero público constituye uno de los supuestos típicos de la malversación de fondos, y la falta de identificación del destinatario de los fondos públicos es un supuesto clarísimo de falta de justificación. Y no cabe argumentar en contra de esta calificación jurídica que la Sra. Herranz o el Sr. Moreno han sido muy responsables en la custodia del dinero y han cumplido fielmente las instrucciones del Sr. Alcalde-Presidente, destinando el dinero a las atenciones específicamente señaladas por éste.

No se trata ahora de valorar la buena o mala fe de sus actuaciones –que fueron siempre en cumplimiento de las órdenes de su Alcalde– sino de constatar que el manejo de los fondos que el Sr. Álvarez del Manzano les encargó administrar según sus instrucciones ha sido gestionado con un evidente desprecio por las más elementales reglas de la legalidad presupuestaria en materia de justificación del gasto. Porque siempre podríamos preguntar, por ejemplo, ¿qué garantías existen de que no se ha producido distracción de los fondos públicos por parte de quienes manejaban el efectivo? o ¿prescindiendo de la fe, que siendo virtud teleogal no constituye argumento jurídico, cómo justificar que se ha tratado de gastos en atenciones sociales?, etc.

En último extremo, de aceptar la legalidad de estas actuaciones, negando la existencia de alcance, el Tribunal de Cuentas estará vaciando de contenido toda la normativa presupuestaria, pues sería imposible asegurar el cumplimiento de los fines a los que dicha normativa sirve. Expresado de forma más clara: si se aceptara la realización de esos gastos carentes de la mínima justificación se estaría posibilitando que cada Alcalde-Presidente destinara dinero público a la financiación de las actividades que, según su opinión personal e incontrolada, merecieran especial protección, lo que posibilitaría el pago de sobresueldos a funcionarios, la realización de donativos a partidos políticos, la realización de compras al margen de los procedimientos de contratación pública, o cualquier otra utilización de dinero público ajena a las finalidades que legalmente le corresponden.

O, por poner un último ejemplo: en el Acta de Liquidación Provisional se sostiene que el Sr. Moreno pudiera ser responsable contable directo de una infracción calificada de alcance, presuntamente cometida en el momento de supervisar los viajes del Sr. Alcalde-Presidente, y por la que podría ser condenado al pago de 52.165 ptas.. Pues bien, si el Tribunal al que nos dirigimos legitimara la realización de gastos en concepto de donativos y sin justificar, como los denunciados en este epígrafe, sería perfectamente posible que el Sr. Alcalde-Presidente considerara oportuno y benévolo realizar un nuevo donativo a favor del Sr Moreno, por ese mismo importe, para compensarle por todos los daños económicos derivados de la Sentencia. Aunque pudiera parecer un disparate lógico y jurídico, si el Tribunal al que nos dirigimos legitimara la actuación precedente, de concesión de donativos carentes de justificación y al margen del procedimiento presupuestario, estaría posibilitando situaciones tan disparatadas como la descrita y, de forma indirecta, proclamando la estulticia de todo este procedimiento y la inutilidad de la función de control externo encomendada al Tribunal de Cuentas.

Recapitulando sobre lo expuesto en este apartado, queda acreditada la existencia de un daño real o menoscabo para los caudales públicos del Ayuntamiento de Madrid, ocasionado

directamente por el Sr. Álvarez del Manzano, que dispuso libérrimamente de los fondos públicos consignados en una cuenta presupuestaria de la que era único responsable y no fue capaz de justificar suficientemente el destino dado a dichos fondos. Y, como afirmó el Tribunal de Cuentas en su Sentencia 9/2001, de 18 de abril, *“la responsabilidad contable surge en el contexto de la encomienda a ciertas personas de la gestión de fondos públicos, teniendo aquélla dos actos o momentos de vital transcendencia: el cargo o entrega de los fondos, y la data, descargo o justificación del destino dado a los caudales recibidos. El que recibe fondos debe justificar la inversión de los mismos, respondiendo de ellos en tanto no se produzca la data, bien sea bajo la forma de justificantes adecuados de su inversión, o bien sea bajo la forma de reintegro de las cantidades no invertidas o entrega de las cantidades recibidas en interés de un tercero. Acreditado un cargo y constatada la falta de justificantes o de dinerario, aparece un descubierto en las cuentas o alcance”*.

El daño causado por la falta de justificación afecta a la mayoría de los gastos imputados a dicha cuenta, si bien hemos extractado algunos de ellos en este epígrafe para concretar la acusación e identificar suficientemente el perjuicio causado por el Alcalde de Madrid al Erario municipal. Todo ello sin perjuicio de que el Tribunal de Cuentas, en ejercicio de su funciones fiscalizadoras, analice todos los justificantes aportados por el Ayuntamiento y determine con exactitud el importe de los gastos que carecen de justificación suficiente.

En todo caso, conviene destacar que los gastos carentes de justificación mencionados en este epígrafe para acreditar el perjuicio ocasionado por la falta de justificación del gasto, también adolecen de otros defectos de legalidad que evidencian la gravedad de los hechos denunciados. Nos referimos al alcance derivado de destinar fondos a un destino distinto del que les hubiera correspondido con arreglo a Derecho, en los términos expuestos y argumentados en el epígrafe anterior (es decir, porque se destino el dinero consignado para atenciones protocolarias a conceder ayudas y subvenciones que tienen asignado un crédito específico –el 480- en el Presupuesto municipal).

e) Imputación ilegal de gastos derivados de subvenciones, pese a la existencia de créditos presupuestarios específicos para dicha finalidad.

Antes de comenzar este apartado conviene señalar que, en realidad, todos los donativos incluidos ilegalmente en la cuenta 226 tienen y tenían reconocida una clave presupuestaria específica, pues, como hemos tenido ocasión de destacar oportunamente, la cuenta de gastos 480, tal y como se reconoce en la Orden Ministerial de 20 de septiembre de 1989, por la que se establece la estructura de los presupuestos de las entidades locales, tiene por objeto contabilizar el gasto destinado a *“Atenciones benéficas y asistenciales”*. Por tanto, todos los donativos debieron imputarse a esa cuenta y la imputación a la cuenta gestionada de forma privada y sin control por parte del Alcalde-Presidente fue, en todo caso, ilegal.

Pero lo que queríamos destacar en este epígrafe es la manifiesta ilegalidad de una serie de subvenciones que, de forma reiterada, se han venido concediendo a diversas instituciones sin ánimo de lucro por decisión directa y arbitraria del Alcalde-Presidente. Se trata,

pues, de supuestos en los que la vulneración de la normativa reguladora de la concesión de ayudas y subvenciones públicas resulta especialmente evidente, porque el Alcalde-Presidente confundió su generosidad y benevolencia con la de la Institución que representa y, para beneficiar a las asociaciones con las que tenía una mejor relación personal, estableció un mecanismo paralelo e ilegal de financiación pública de dichas asociaciones. De este modo conseguía personalizar los donativos financiados con fondos públicos, porque su concesión se hacía depender exclusivamente de la voluntad personal del Alcalde-Presidente, sin ninguna otra formalidad, y además conseguía evitar todos los mecanismos de control establecidos en la normativa presupuestaria.

Y resulta especialmente grave, inicuo e ilegal, que la concesión personal y libérrima de esas subvenciones se hiciera prescindiendo de los procedimientos legalmente establecidos al efecto, cuya principal función es garantizar la publicidad y objetividad en la concesión de subvenciones. Porque de este modo se produce un menoscabo de los caudales públicos derivado de una acción culposa o dolosa del Alcalde-Presidente, que gastó de forma arbitraria en esa finalidad más dinero del que legalmente había acordado el Pleno de la Corporación al aprobar el presupuesto municipal. Y se producía también una abierta vulneración de lo dispuesto en la normativa presupuestaria, que establece una serie de requisitos específicos para la concesión de subvenciones y ayudas públicas abiertamente contravenidos por el Sr. Álvarez del Manzano, que sólo condicionaba las subvenciones a la existencia de una buena relación personal con el beneficiario. Entre esos requisitos legales vulnerados se encuentran los siguientes:

- las subvenciones deberán concederse según los principios de publicidad, concurrencia y objetividad (art. 81.6 LGP y Bases de Ejecución del Presupuesto del Ayuntamiento de Madrid)
- los beneficiarios de las subvenciones habrán de acreditar previamente al cobro que se encuentran al corriente de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social (art. 81.7 LGP)
- los beneficiarios de los fondos recibidos deberán justificar el empleo dado a los mismos, pues de lo contrario se cometería una infracción administrativa en materia de subvenciones y ayudas públicas (art. 82.1 LGP)
- las subvenciones o ayudas de carácter social requieren la emisión de un informe previo de los Servicios Sociales municipales (Bases de Ejecución del Ayuntamiento de Madrid)

El encubrimiento de subvenciones bajo la apariencia de donativos, con la finalidad de evitar los controles presupuestarios y de vincular el beneficio del destinatario a la generosidad personal del Sr. Álvarez del Manzano se ha producido en diversas ocasiones, con el consiguiente menoscabo de los caudales públicos, entre las que cabe destacar las siguientes:

DESTINATARIO PAGO	FECHA	IMPORTE (ptas)
Cruz Roja	5-nov-92	280.000
Cruz Roja	5-nov-93	335.000
Cruz Roja	23-nov-94	355.000

Cruz Roja	21-nov-95	310.000
Cruz Roja	21-nov-96	380.000
Cruz Roja	26-nov-97	390.000
Cruz Roja	4-nov-98	405.000
Cruz Roja	4-nov-99	335.000
TOTAL		2.790.000.

A la vista de estos datos extractados, resulta evidente que la Asociación Cruz Roja ha estado percibiendo una subvención anual de cuantía superior a 300.000 ptas., hasta un total de casi tres millones de pesetas, sin necesidad de cumplir los requisitos establecidos habitualmente para las asociaciones sin ánimo de lucro que desean obtener subvenciones públicas. Igual sucede con la Asociación Española Contra el Cáncer:

DESTINATARIO PAGO	FECHA	IMPORTE (ptas)
Asociación Contra el Cáncer	7-may-92	140.000
Asociación Contra el Cáncer	4-may-93	220.000
Asociación Contra el Cáncer	10-may-94	210.000
Asociación Contra el Cáncer	1-may-95	240.000
Asociación Contra el Cáncer	14-may-96	220.000
Asociación Contra el Cáncer	6-may-97	190.000
Asociación Contra el Cáncer	5-may-98	210.000
Asociación Contra el Cáncer	6-may-99	200.000
TOTAL		1.630.000.

También merecen ser destacadas las subvenciones concedidas a una llamada *Sociedad Benéfica de Bomberos*, que aparece como beneficiaria de los siguientes donativos:

DESTINATARIO PAGO	FECHA	IMPORTE (ptas)
Sociedad Benéfica de Bomberos	4-jun-92	100.000
Sociedad Benéfica de Bomberos	31-may-93	100.000
Sociedad Benéfica de Bomberos	1-jun-94	100.000
Sociedad Benéfica de Bomberos	22-ago-95	100.000
Sociedad Benéfica de Bomberos	4-jun-96	100.000
Sociedad Benéfica de Bomberos	27-jun-97	100.000
Sociedad Benéfica de Bomberos	1-jun-98	100.000
Sociedad Benéfica de Bomberos	27-jun-99	100.000
TOTAL		800.000.

También en este caso resulta evidente que los aparentes “donativos” consisten, realmente, en una subvención periódica que todos los años concedía el Alcalde-Presidente a dicha Asociación al empezar el verano, como si se tratara de un donativo personal. Y quizás haya que vincular otras subvenciones a esta misma asociación beneficiaria, porque en la insuficiente justificación elaborada por el Gabinete del Alcalde es posible advertir que, con frecuencia, el mismo destinatario aparece con algunos cambios en su denominación, lo que obstaculiza el conocimiento del total de donativos concedidos a una persona. Y existen otros importantes donativos a favor de una denominada “*Hermandad Virgen de la Paloma Bomberos*” que, sin duda, están directa o indirectamente relacionados con los anteriores:

DESTINATARIO PAGO	FECHA	IMPORTE (ptas)
Hermanidad Virgen Paloma Bomberos	17-jul-96	150.000
Hermanidad Virgen Paloma Bomberos	10-feb-97	150.000
Hermanidad Virgen Paloma Bomberos	6-abr-98	150.000
Hermanidad Virgen Paloma Bomberos	9-mar-99	150.000
TOTAL		600.000.

Otras subvenciones a asociaciones camufladas bajo la apariencia de donativos son las siguientes:

DESTINATARIO PAGO	FECHA	IMPORTE (ptas)
Asociación Padres con hijos espina bífida	19-jul-93	500.000
Asociación Padres con hijos espina bífida	7-jun-94	500.000
Asociación Padres con hijos espina bífida	6-jun-94	500.000
Asoc. Mensajeros de la Paz	8-jun-93	16.000
Asoc. Mensajeros de la Paz	1-abr-94	20.000
Asoc. Mensajeros de la Paz	1-nov-94	24.000
Asoc. Mensajeros de la Paz	14-dic-95	20.000
Asoc. Mensajeros de la Paz	4-jun-96	20.000
Asoc. Mensajeros de la Paz	19-feb-97	20.000
Asoc. Mensajeros de la Paz	1-jun-98	30.000
Asoc. Mensajeros de la Paz	10-jun-99	20.000
Asociación española de adultos personalidad	19-jul-93	500.000
Federación Esp. de Familia Numerosa	30/12/99	1.000.000
TOTAL		3.170.000.

Como se aprecia en los anteriores extractos, el Alcalde-Presidente ha venido concediendo subvenciones de forma ilegal, al margen del procedimiento presupuestario específicamente previsto para ese gasto, encubriéndolas como si se tratara de donativos. Se trata de una clara ilegalidad que, en el mejor de los casos, está originada por una confusión entre el comportamiento público y privado del Sr. Alcalde, y las condiciones para la utilización del dinero público y para la utilización del dinero privado por parte del Sr. Alcalde, y que ha supuesto un menoscabo para el Hacienda Pública municipal de varios millones de pesetas

Y al actuar de este modo, además de gastar ilegalmente dinero público, ha quebrantado la voluntad del Pleno de la Corporación, que en el momento de votar el presupuesto anual estableció la cantidad que, como máximo, podría gastar en concepto de subvenciones a asociaciones, lo que confiere una especial gravedad a la actuación del Alcalde ahora enjuiciada.

Todo lo cual constituye, una vez más, un supuesto de alcance, en los términos acuñados por el mismo Tribunal al que nos dirigimos, al señalar que *“para que se produzca un alcance de los caudales o efectos públicos no se precisa un apoderamiento o beneficio propio por parte del responsable contable, sino que basta con que determinados bienes y derechos de titularidad pública tengan un destino distinto del que les hubiera correspondido con arreglo a Derecho”* (STCu de 12 de enero de 1999).

f) Imputación ilegal de gastos derivados de la adquisición de joyas

El análisis de la justificación de gastos ofrecida por el Ayuntamiento de Madrid permite advertir que también se realizaron imputaciones en dicha cuenta por la adquisición de diversos objetos de joyería, por un importe total de 341.840 ptas.. Y aunque resulte cuestionable la oportunidad o conveniencia de que el Alcalde-Presidente destine dinero público a esa finalidad, lo verdaderamente relevante e ilegal en esta sede es que no existe justificación suficiente del destino dado a dichas joyas. Es decir, nuevamente nos encontramos con un menoscabo en los caudales públicos motivado por la falta de justificación de los mismos, lo que constituye, como veíamos en el apartado anterior, un claro supuesto de alcance.

Y conviene subrayar que la única justificación dada a ese dinero público consiste en la entrega a la secretaria particular del Alcalde, Sra. Herranz, de un regalo con ocasión de su jubilación, valorado en 95.000 ptas. Pero esa justificación, lejos de tener efecto eximente del alcance denunciado, lo que pone de manifiesto es que el dinero consignado en el subconcepto presupuestario 226 fue destinado a una finalidad distinta de las que le correspondía. Y no sólo eso, sino que además se gastó en una finalidad respecto de la que existía una prohibición expresa, porque, como vimos, la Resolución de 6 de abril de 1989 define la cuenta de gastos de atenciones protocolarias y representativas y establece que *“se imputarán a este subconcepto los gastos sociales de protocolo y representación... para los que no existan créditos específicos en otros conceptos. Quedarán excluidos los que de algún modo representen retribuciones al personal en metálico o en especie”*. Es decir, que expresamente prohíbe destinar fondos de esa cuenta a las retribuciones de personal, en metálico o en especie, por lo que resulta evidente la vulneración de la norma citada y la imputación de un gasto cuya realización estaba expresamente prohibida, lo que constituye un claro menoscabo de los caudales públicos.

Por tanto, bajo esta denominación, es posible agrupar los siguientes gastos imputados en dicha cuenta en claro perjuicio de la Hacienda Pública municipal:

GASTOS EN JOYAS	FECHA)	IMPORTE (ptas)
Sin justificar (dos relicarios)	5-jun-96	56.840
Sin justificar (3 alfileres de oro)	12-dic-96	58.000
Sin justificar (gargantillas y broches)	12-dic-96	132.000
Regalo a la secretaria del Alcalde (lazo de oro)	8-ene-98	95.120
TOTAL		341.960

5. LA RELACIÓN DE CAUSA A EFECTO ENTRE LA CONDUCTA ANTIJURÍDICA DEL SR. ÁLVAREZ DEL MANZANO Y EL MENOSCABO A LOS CAUDALES PÚBLICOS

Como señalábamos anteriormente, el último de los requisitos exigidos por la jurisprudencia del Tribunal de Cuentas para considerar que ha existido alcance es la existencia de una relación de causa a efecto entre la conducta antijurídica del autor y el menoscabo a los caudales públicos. Como recogía la Sentencia del Tribunal de Cuentas 23/1999, *“para que pueda hablarse de responsabilidad contable por dolo o culpa grave se hace precisa no sólo la existencia de una acción u omisión voluntaria o maliciosa, de una actuación gravemente negligente o fácilmente reprochable pro falta de previsión y de un factor normativo constituido*

por la transgresión de deberes impuestos, sino también la producción de un daño o resultado lesivo y de una adecuada y evidente relación de causalidad entre un proceder descuidado o equivocado y el ulterior daño sobrevenido”

Se trata de un requisito cuya concurrencia en el supuesto de alcance denunciado es evidente, porque si el Sr. Álvarez del Manzano no hubiera manejado una cuenta presupuestaria ilegal, o si el Sr. Álvarez del Manzano no hubiera destinado los fondos consignados en dicha cuenta presupuestaria a otras finalidades distintas, o si el Sr. Álvarez del Manzano no hubiera presentado una justificación insuficiente del destino dado a esos fondos públicos, no estaríamos hablando de un daño en los caudales públicos en los términos expuestos.

Y es que este último requisito tiene importancia –como se advierte en la jurisprudencia– en los supuestos en que hubo una negligencia en la gestión presupuestaria y esta circunstancia, junto con otras externas, fueron las causantes del daño en los caudales públicos. Por ello se suscitan dudas en estas ocasiones sobre la relación de causa a efecto entre la conducta y el daño. Pero en el caso ahora enjuiciado, en el que la máxima Autoridad municipal creó la cuenta presupuestaria ilegal que le permitía disponer de fondos públicos burlando los controles típicos del gasto público y, en un ejercicio libérrimo y arbitrario de esa facultad gastó personalmente el dinero público en otras atenciones distintas de las que le correspondían, resulta más que evidente la concurrencia de ese último requisito exigido para determinar la existencia de responsabilidad contable por alcance.

VIII. EXTENSIÓN DE LA FUNCIÓN FISCALIZADORA Y CARGA DE LA PRUEBA

En la presente demanda hemos constatado la existencia de unos hechos constitutivos de alcance y que deben determinar la responsabilidad del Sr. Álvarez del Manzano, como autor de una conducta antijurídica causante de daño o menoscabo a los caudales públicos.

A tal efecto, en la determinación de los hechos constitutivos del alcance denunciado hemos destacado aquellos que nos eran conocidos y reflejaban con mayor claridad la concurrencia de todos los requisitos exigidos en el enjuiciamiento contable para determinar que se ha producido un alcance. No obstante, conviene destacar que no hemos podido realizar un análisis exhaustivo de la documentación aportada por el Ayuntamiento de Madrid, y que creemos que existen otras imputaciones de gastos al subconcepto presupuestario 226 que también son ilegales y podrían revelar nuevos supuestos de alcance. Por ello, apelando a la naturaleza inquisitiva del procedimiento y a la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, nos vemos en la obligación de solicitar el análisis y control de todos gastos imputados por el Alcalde de Madrid en la cuenta 226 durante los ejercicios presupuestarios de 1992 a 2000, basándonos en lo dispuesto en el artículo 60 LFTCU, y en la interpretación dada al mismo por el propio Tribunal al que nos dirigimos, al señalar que *“si como consecuencia de una fiscalización puede resultar un alcance –y subsiguiente reintegro– éste debe de entenderse referido y puede producirse en todas y cada una de las operaciones o negocios que el Tribunal de Cuentas puede y debe de fiscalizar”* (STCu de 16 de julio de 1988).

Y, en relación con esta consideración y con las reglas sobre la carga de la prueba, parece claro que no puede resultar exigible a la parte demandante que asuma en solitario la prueba de hechos y circunstancias que deberían obrar en las actuaciones previas, de haberse realizado correctamente. En este sentido, el esfuerzo probatorio de la parte demandante ha consistido en individualizar las principales ilegalidades cometidas por el Sr. Álvarez del Manzano y los perjuicios sufridos en los caudales públicos por esa conducta antijurídica. A partir de ahí, no se puede exigir mayor esfuerzo probatorio a quien, en último extremo, se limita a asumir una función de defensa de la legalidad que incumbe a otros órganos que parecen haber abdicado de ella, postulando el ejercicio de una función de control externo encomendada de oficio al Tribunal de Cuentas, pues como este mismo órgano afirmó en la Sentencia 4/2001, de 28 de febrero, *“acreditada la condición de cuentadante y los bienes ,caudales o efectos públicos confiados para su custodia, recaudación, intervención, manejo o utilización, corresponde a aquél rendir cuenta detallada del destino dado a los mismos, respondiendo en su caso, de los perjuicios que por sus propios incumplimientos pudieran derivarse para los caudales o efectos encomendados (sentencias 19/1994, de 15 de abril, 21/1994, de 30 de junio, 2/1996, de 12 de febrero, 14/1998, de 31 de julio; 5/1999, de 26 de marzo). Así, en el ámbito contable, basta con que el demandante acredite –como así ha hecho en este caso-, por cualquiera de los medios de prueba admitidos en Derecho, que ha tenido lugar un menoscabo en determinados fondos públicos y que la persona encargada de su manejo y custodia, por el solo hecho de ser gestor de los mismos, tenía la obligación de responder de ellos y rendir cuenta de su inversión y empleo, justificando el destino que se le haya dado, para que se puedan tener en cuenta por suficientemente probados los hechos constitutivos de la responsabilidad por alcance. Admitido lo anterior, y en otro extremo de la relación procesal, el demandado tendrá que probar, por su parte, o bien que no ha existido daño alguno a los caudales o efectos cuestionados, o bien que ha cumplido con su inexcusable obligación cuentadataria, o bien que no era a él a quien dicha obligación correspondía”*.

No obstante, en la medida en que se considere estrictamente necesario para la acreditación de los elementos constitutivos de la responsabilidad contable por alcance, se solicitará mediante otrosí la apertura del correspondiente período probatorio.

Por todo lo expuesto,

AL TRIBUNAL DE CUENTAS SOLICITO que, teniendo por presentado este escrito de demanda, con sus copias, se sirva admitirlo, y previos los trámites procesales oportunos, dicte en su día sentencia en la que se determine:

1. la utilización por parte del Alcalde de Madrid, en los ejercicios presupuestarios 1992 a 2000, de unas cuentas presupuestarias ilegales, cuya principal virtualidad era escapar al control presupuestario

2. la utilización de los fondos consignados en esas cuentas, inicialmente destinados a satisfacer gastos protocolarios y de representación, a finalidades distintas de las presupuestadas
3. la justificación insuficiente de los gastos imputados a las cuentas 226 en los ejercicios presupuestarios referidos
4. la existencia de alcance, por los motivos anteriores, y la responsabilidad directa del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Madrid, Excmo. Sr. D. José María Álvarez del Manzano y López del Hierro
5. la obligación del Sr. José María Álvarez del Manzano y López del Hierro de reintegrar los daños causados en los caudales públicos y de abonar los perjuicios ocasionados a los caudales y efectos públicos, cuya estimación corresponde realizar al Tribunal a partir del análisis de las cuentas suministradas por el Excmo. Ayuntamiento de Madrid, pese a haber constatado en el presente escrito de demanda unos daños que, como mínimo, se cuantifican en 30.467.255 pesetas
6. la condena en costas a la parte demandada, en virtud de lo dispuesto en el artículo 71.4º.g) LFTCU

OTROSÍ DIGO:

Que con el fin de reforzar los elementos probatorios existentes en el expediente, a que ha hecho referencia la presente demanda, interesa a esta parte el recibimiento del procedimiento a prueba, entre otros, sobre los siguientes elementos de hecho:

1. La identidad de la persona que adoptaba la decisión de efectuar los gastos cargados en la partida 226 en los ejercicios presupuestarios a que se refiere la presente demanda.
2. La causa de determinados pagos que carecen de cualquier justificación, por no existir obligación previa legalmente contraída a que obedezca su realización.
3. Las circunstancias en que se realizaban las aplicaciones de fondos públicos en concepto de donativos a personas sin identificar y las razones por las que el personal de la Alcaldía aparece como destinatario de las mismas.
4. Si la documentación aportada en el año 2000 como insuficiente justificación de determinados gastos realizados con cargo a la partida que aquí interesa, tenía carácter original o, por el contrario, fue elaborada "ad hoc" ante el estallido del escándalo político que rodeó su descubrimiento por la oposición política.

En su virtud, **AL TRIBUNAL DE CUENTAS SOLICITO** que, previos los trámites y formalidades legales oportunos, teniendo por formulada la presente solicitud, se sirva admitirla y ordenar el recibimiento del procedimiento a prueba.

Todo ello por ser de Justicia que, respetuosamente pido, en Madrid, a veinte de septiembre de 2002.