Ramón Muñoz Álvarez, o la vida de un servidor público (Jaraíz de la Vera, 20-XI-1933, Madrid, 5-X-2009)

Juan Velarde Fuertes

Existen personas que han consagrado toda su vida profesional, prácticamente sin resquicio alguno, a convertirse en servidores públicos. Una y otra vez conviene observarlos y comprobar, de modo continuo, cómo representan una estirpe, una escuela que definió muy bien el historiador Weill refiriéndose a los funcionarios prusianos de Federico Guillermo II: «La burocracia dura, altanera y puntillosa, pero diligente, honrada y eficaz, mejoraba al reino entero.» Ramón Muñoz, desde luego, era todo esto. Bien claro resplandece lo primero en su oficio dirigido a la Presidenta del Tribunal de Cuentas el 12 de septiembre de 1996 –hay más contenciosos– en relación con los nombres de los Cuerpos y escalas a los que había pertenecido, así como sobre los puestos que había ocupado, originándose una interesante polémica administrativa que se recoge en su expediente personal. Evidentemente, lo planteaba por el fuero, no por el huevo. Lo segundo, creo que quedará clarísimo en lo que sigue.

¿Cómo se incorporó Ramón Muñoz a una generación gracias a la cual pasó a ser posible pensar que cabía un futuro próspero para nuestro país? Era hijo de un industrial cacereño, Juan Muñoz Arias, que estaba muy vinculado a la ciudad de Plasencia, y de Ramona Álvarez Giraldo. Cursó el bachillerato en el Instituto Nacional de Enseñanza Media de Plasencia, y en su culminación, en el entonces denominado Examen de Estado que tuvo lugar en la Universidad de Salamanca, en la convocatoria de septiembre de 1949, recibió la calificación de *notable*. Inmediatamente pasó a cursar la Licenciatura de Derecho en la Universidad de Valladolid, que concluiría en el curso 1956-1957. Pero incluso antes de terminar esos estudios, el 1 de

marzo de 1957 había ingresado en el Tribunal de Cuentas del Reino, en el Cuerpo de Contadores Diplomados.

La historia del Tribunal de Cuentas se había interrumpido cuando esta veterana institución, que había pasado a denominarse Tribunal de Cuentas de la República, de acuerdo con el artículo 12 de la Constitución de 1931, sufre las consecuencias traumáticas de la Guerra Civil. Algo se puede deducir de las memorias del que había sido entonces su último presidente, Juan Simeón Vidarte. Ahora se restablecía por Ley de 3 de diciembre de 1953, con el nombre de Tribunal de Cuentas del Reino, dentro de un proceso hacia una constitucionalización progresiva, como expuso Rodrigo Fernández-Carvajal en su obra *La Constitución española* (Editora Nacional, Madrid 1969). Queda ratificado esto cuando la Ley Orgánica del Estado, de 1967, en su artículo 44, señala que «al Tribunal de Cuentas del Reino corresponde, con plena independencia, el examen y comprobación de las cuentas expresivas de los logros realizados en el ejercicio de las leyes presupuestarias y de carácter fiscal, así como las cuentas de todos los organismos oficiales que reciban ayuda o subvención con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y de sus organismos autónomos, y realizar las demás funciones que le señala su Ley Orgánica».

El primer Presidente de esta etapa pasó a serlo Eduardo Aunós, que estaba casado con una tía de Ramón Muñoz. Probablemente por su consejo opositó al referido Cuerpo de Contadores Diplomados cuando tenía 24 años y no había aún concluido la carrera de Derecho. No se precisaba para ingresar en él más que tener el título de bachiller, y logró el ingreso con el número 3 de su promoción. Ahí comenzó una relación con el Tribunal de Cuentas que no concluyó hasta su muerte, porque solo la suspende, e incluso ocurrió eso parcialmente, en dos ocasiones. La primera, en condición de excedencia especial, se debió a la necesidad, dentro del servicio militar, de desarrollar el periodo de prácticas como alférez eventual de complemento, que llevó a cabo en el Regimiento Oviedo, nº 63, en Laucín (Tetuán). Permaneció en esta situación del 31 de agosto de 1957 al 31 de enero de 1958. Había alcanzado previamente ese empleo tras concluir «con aprovechamiento» el segundo periodo del ciclo de Instrucción Premilitar Superior en la Milicia Universitaria por Orden de 30 de noviembre de 1954. La segunda, cuando, por acuerdo de 14 de diciembre de 2000, el Pleno de la Asamblea de Madrid le designó Consejero de la recién creada Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid a propuesta del Grupo Parlamentario Popular. Fue nombrado Presidente de esta Cámara durante un cierto periodo, pero tras su dimisión de este concreto puesto de Consejero, su título era el de Consejero emérito del Tribunal de Cuentas, que iba a ostentar con orgullo hasta su muerte.

Por lo dicho sobre su formación y su inserción en la Administración es evidente que Ramón Muñoz pertenece a la que se puede denominar generación de 1950. Se trata de un conjunto importante de intelectuales y políticos que, por su edad, no habían intervenido como protagonistas en la Guerra Civil, pero que habían tenido vivencias muy directas de ésta e iban a procurar, con su actuación, que surgiesen en España las condiciones para que un desastre parecido no pudiese volver a suceder. Fueron, por ejemplo, en lo económico, los que promovieron primero y actuaron con decisión después para lograrlo, la destrucción del denominado *modelo castizo* de la política económica española, cuyas raíces más lejanas estaban ligadas a los moderados, y las más recientes, a Cánovas del Castillo y, sobre todo, a Cambó y su nacionalismo económico, que culminaría con, como dijo Perpiñá Grau en enero de 1935, en la revista *Weltwirtschaftliches Archiv*, en el artículo «Der Wirtschaftsaufbau Spaniens und die Problematik seiner Aussenhandelspolitik», con la liquidación de la autarquía que se buscaba por la política económica de la II República y que iba a durar hasta los años cincuenta del siglo XX. En política internacional eran los que iban a procurar que España abandonase la neutralidad que, ante los conflictos europeos, estaba unida a la esencia de nuestra acción internacional, con el antecedente de Prim ante el conflicto de 1870 y la tajante forma de posición explicitada por Cánovas del Castillo en 1883. Ese abandono tenía que unirse a una firme vinculación con el proceso de unión europea y con una firme alianza con las posturas del mundo occidental, para lo cual era preciso una aceptación franca del modelo político liberaldemocrático. En el aspecto religioso, muchos miembros de esta generación se convertirían en activos protagonistas del paso del que se denominaba el nacionalcatolicismo al planteamiento derivado del Concilio Vaticano II. Y en el aspecto cultural, el nombre que merecería su actitud fue la de un movimiento marginal, pero que acertó con el nombre que había adoptado: el *postismo*, o sea, una actitud que miraba con simpatía los *ismos* que habían existido hasta mediados del siglo XX con mucha vigencia, pero que exactamente no comulgaba con ellos. Y en lo científico, contemplaban como la Meca hacia dónde debían dirigirse, trabajasen en el campo que trabajasen, eran los Estados Unidos.

Los que conocimos a Ramón Muñoz sabemos que a partir de ese 1 de mayo de 1957 en que se incorporó al Tribunal de Cuentas, esas eran las coordenadas que aclaran su vida. Por ejemplo, su papel va a ser decisivo para transformar al Tribunal de Cuentas dentro de esa gran alteración que vivió como protagonista la generación de 1950. Cuando ingresa en esta institución Ramón Muñoz, el Tribunal, desde el punto de vista de la organización político-administrativa espa-

ñola, era un organismo dependiente del Ministerio de Hacienda. De algún modo daba la impresión de que se había vuelto a los tiempos de la Dictadura de Primo de Rivera, cuando se fusionaron el control interno y el externo en el Tribunal Superior de la Hacienda Pública por Real Decreto publicado en *La Gaceta de Madrid* el 20 de junio de 1925, completado el 24 de junio al publicar *La Gaceta de Madrid* un Real Decreto de la Presidencia del Directorio Militar suprimiendo la Intervención General del Estado al pasar sus funciones al mencionado Tribunal. Pero una realidad constitucional liberal exigía, como Montesquieu indicó para siempre, una división de poderes, y de ahí que cuando se iniciaron los trabajos para redactar la Constitución de 1978, la acción de Ramón Muñoz fue clarísima. Era preciso que el poder legislativo, que era quien aprobaba los planes de ingresos y gastos del ejecutivo, fuese capaz de conocer si éste los cumplía conforme a lo legislado. Y ese pasó a ser el papel del nuevo Tribunal de Cuentas, en parte notable gracias a la insistencia de Ramón Muñoz. En este sentido lo avala una persona tan importante en la redacción del actual texto constitucional como Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, por lo que creo, no ser exagerado, si añado que la transformación del Tribunal de Cuentas, tal como señalan los artículos 136 y 153.d) de la Constitución de 1978 ha sido una labor de trascendencia histórica que en buena parte a Ramón Muñoz se debe. En la labor constituyente de la II República ya se había decidido superar así la mezcla de control externo e interno que se heredaba, la cual, naturalmente, no era una incongruencia en una situación autoritaria como la que existió de 1923 a 1930. Cuestión aparte son las opiniones radicales, y por ello seguramente apresuradas, sobre la relación entre ambos controles, que al parecer tenía el general Muslera, quien en el Directorio Militar se ocupaba de las cuestiones de Hacienda, y sobre la amistad que reinaba entre Miguel Primo de Rivera y el marqués de Cabriñana, a la sazón Presidente del Tribunal de Cuentas. Lo que sí debe quedar claro es que ese paralelismo de situación autoritaria procede de la adjetivación dada por el profesor Linz a la realidad política de la etapa de Francisco Franco en la Jefatura del Estado. Pero ahora se dio un paso más.

En el artículo 109 de la Constitución de 1931 todo lo que se decía sobre esta cuestión era: «Las cuentas del Estado [no se habla de otros aspectos del sector público, ya entonces muy importantes, y tanto de los municipales como de la naciente realidad derivada del Estatuto de Cataluña, o como de una cantidad apreciable de empresas públicas, aunque el artículo 119 sí incluía a las Cajas especiales (nota de J. V. F.)], se rendirán anualmente y serán censuradas por el Tribunal de Cuentas de la República. Este, sin perjuicio de la efectividad de sus acuerdos,

comunicará a las Cortes las infracciones o responsabilidades ministeriales en que a su juicio se hubiere incurrido.» Nicolás Pérez Serrano, en su famosa aportación *La Constitución española (9 diciembre 1931). Antecedentes. Texto. Comentario* (Editorial Revista de Derecho Privado, 1932), destacaba (p. 323) efectivamente que «desde ahora se ve claro cuán mermado queda el círculo de operación del Tribunal: solo las *cuentas del Estado* se le atribuyen de modo explícito. Las regiones porfiadamente han conseguido su propósito. La Comisión redactó sucesivamente el texto una y otra vez hasta tener que llegar a esta fórmula inicua: «"El Estado español no sabe siquiera cómo se administran los impuestos que haya cedido".» En 1931, con la base en un voto particular de Enrique Ramos, futuro ministro de Hacienda de 13 de mayo de 1936 a 4 de septiembre del mismo año, recibió consagración constitucional el Tribunal de Cuentas. El texto del mismo era: «El Tribunal de Cuentas de la República es el órgano fiscalizador de la gestión económica. Dependerá directamente de las Cortes y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el conocimiento y aprobación de las cuentas del Estado –una ley especial regulará su organización, competencia y funciones.– Sus conflictos con otros organismos serán sometidos a la resolución del Tribunal de Garantías Constitucionales.» El retornar a esa consagración institucional muy probablemente a Ramón Muñoz se debe, pero esta vez de forma más amplia.

Como he señalado, esta última noticia se la debemos a Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, quien fue el sagaz enlace de las opiniones de Ramón Muñoz hacia la Comisión Constitucional. Dice Herrero y Rodríguez de Miñón en sus *Memorias*: «Y si el Tribunal de Cuentas alcanzó relieve constitucional se debió a la tenaz y documentada insistencia del entonces letrado y hoy Ministro de la institución don Ramón Muñoz Álvarez.» Precisamente por esa labor oscura, que fue esencial, le fue discernida la Cruz Distinguida de Primera Clase de la Orden de San Raimundo de Peñafort.

Mas para tener ese papel decisivo era preciso convertirse en un funcionario destacado del Tribunal de Cuentas. Para eso, desde su puesto inicial, había opositado de nuevo y en esa ocasión también triunfó con el nº 8, pasando el 16 de mayo de 1961 a ser Censor de Cuentas de Entrada del Cuerpo Especial Técnico de Censores, Letrados y Contables. Nada más ingresar en él fue nombrado Jefe de Negociado de 3ª, puesto que desempeñó hasta el 31 de mayo de 1961; el 1 de junio de 1961 se convirtió en Censor de Cuentas de Entrada, y exactamente un año después, en Censor de Cuentas de Ascenso, y el 21 de abril de 1965, en Censor de Cuentas de Término. Al mismo tiempo, de 1957 a 1961, su puesto, en realidad, era el de Asesor Técnico de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, y, además,

desde 1965 hasta 1968, en que había pasado a ser Secretario Letrado de la Fiscalía del Tribunal de Cuentas, comienza una actividad internacional relacionada con el Tribunal. La inició acompañando al Presidente, al Ministro de esta institución, Fernández-Victorio, y al Fiscal, De Benito, en el V Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), que tuvo lugar en Israel, concretamente en Jerusalén. A continuación, en 1966 acude al Comité Directivo de INTOSAI, que se celebró en Viena, y a partir de ahí se convierte en el funcionario especializado en este aspecto. La relación de esas tareas, aunque se presente esquemáticamente, impresiona. Acude en esa condición de funcionario al VIII Congreso Internacional de INTOSAI, celebrado en Madrid en 1974, cuya labor, en la Sesión del Pleno del Tribunal de Cuentas celebrado el 3 de junio de ese año, «se destacó por el Sr. Presidente», calificando de «ingente» la tarea realizada por Ramón Muñoz como Secretario Adjunto del citado Congreso, por lo que se premió esos «excepcionales servicios» con Mención Honorífica, «que se hará constar en su expediente personal»; al IX, en Lima –del que volveremos a hablar–, en 1977; al X, en Nairobi, en 1980; al XI, en Manila, en 1983; al XII, en Sidney, en 1986; al XIII, en Berlín, en 1989; a los Comités Directivos de INTOSAI, que tuvieron lugar en Madrid, en 1979; en Lima, en 1975; en Viena, en 1976; en Torremolinos, en 1977; en Viena, en 1978; en Nairobi, en 1979 y 1980; en Viena, en 1981; en Manila, en 1983; en Innsbruck, en 1988; en Sidney, en 1985; en Salzburgo, en 1986; en Viena, en 1987, y en Berlín, en 1988 y 1989. Participó en Seminarios Internacionales sobre fiscalización del sector público en Berlín, en 1976; en Yaundé, en 1976; en Manila, en 1977; en Viena, en 1979; en Delhi, en 1980; en Manila, en 1983; en Viena, en 1984, y en Ankara, en 1987. Agréguese que lo hizo, según consta en el *curriculum vitae* que está archivado en su expediente administrativo personal, «en más de cuarenta reuniones internacionales bilaterales del Tribunal de Cuentas», así como «en las reuniones de los Presidentes de los Tribunales de Cuentas de los países miembros de la Comunidad Europea», celebrados en París, en 1985; en Luxemburgo, en 1986; en Atenas, en 1987; en Luxemburgo, en 1988, y en La Haya, en 1989; sin olvidar las reuniones de los Agentes de Enlace de los Tribunales de Cuentas de los países comunitarios, celebrados en Luxemburgo, en 1986, 1987, 1988 y 1989. En el Congreso del INTOSAI, de 1974, fue designado Director General del Congreso. Además fue el Director Organizador del Comité Directivo de INTOSAI, que se reunió en Torremolinos en 1977, y de los encuentros internacionales que tuvieron lugar en Sevilla en 1986 y 1987, y antes, en 1984, en Santander.

Todo eso explica que de 1974 a 1977 fuese Jefe del Gabinete de la Presidencia de INTOSAI, y de 1977 a 1982, Jefe del Servicio de Relaciones Internacionales y Asesor de la Presidencia, y tras un corto espacio –de 1982 a 1984– fue, sucesivamente Jefe de División del Departamento de Organismos Autónomos y Organismos Autónomos Comerciales. Ya en 1984 pasó a ser el Jefe del Servicio de Relaciones Exteriores y con los Medios de Comunicación Social, y en 1986, Jefe del Servicio de Relaciones Externas y Comunitarias y Agente de Enlace con el Tribunal de Cuentas de la Comunidad Europea. Todas estas tareas las llevó a cabo con un tino tan grande que se granjeó una amistad muy sólida con altos funcionarios extranjeros dedicados a tareas análogas. Con motivo de su fallecimiento esto quedó bien claro. Véase en este sentido la nota necrológica escrita por el austriaco Hubert Weber, a la sazón auditor del Tribunal de Cuentas de Austria, miembro del Tribunal de Cuentas Europeo y Presidente del mismo de 2005 a 2008, una persona que ha ocupado altos cargos en el marco de INTOSAI y de sus organizaciones, así como de colaboración en proyectos de las Naciones Unidas en el ámbito de control financiero.

Todo culminó con su designación, en 1990, como Jefe del Servicio de Relaciones Institucionales en la Presidencia del Tribunal de Cuentas. Y casi al mismo tiempo, por resolución de la Presidencia del Tribunal de Cuentas de 21 de septiembre de 1989 (*Boletín Oficial del Estado* del 4 de octubre), se ordena la publicación de las relaciones de los funcionarios integrados en los Cuerpos Superiores de Letrados y Auditores, así como de la Escala a extinguir de Censores Letrados y Contables. En el anexo III de tal relación se muestra que esta está compuesta únicamente por seis funcionarios. Se comprende su alta calidad si se observa que el número 1 corresponde, precisamente, a Ramón Muñoz, y que en ella se halla nada menos que un jurista tan destacado como Landelino Lavilla, quien, como es bien sabido, es Letrado del Consejo de Estado, Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, académico de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, y que fue ministro de Justicia y Presidente del Congreso de los Diputados.

El prestigio de Ramón Muñoz había pasado a ser extraordinario, sobre todo por su papel en la redacción de la Declaración de Lima, cuyo contenido tanto ha orientado la conducta de los Tribunales de Cuentas de numerosos países y, en particular, la de los del ámbito iberoamericano.

Lo dicho justifica que, por acuerdo del Pleno del Senado de 19 de diciembre de 1991, se le designase Consejero de Cuentas del Tribu-

nal. Pasó a desempeñar, desde 1991 a 2000, el puesto de Consejero del Departamento 6º de la Sección de Fiscalización, que tenía a su cargo las Comunidades Autónomas. Su labor coincidió, y por eso el valor que tienen sus planteamientos de cara al futuro es grande, con la creación, sucesivamente, a partir de Cámara de Comptos de Navarra, de toda una serie de organismos fiscalizadores sitos en las diversas Comunidades. Experiencia que, desde luego, explica que en 2001 se le designase Consejero de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid.

Pero como sustrato de todo eso se encontraba una nada despreciable aportación de tipo doctrinal, propia de un avezado jurista y experto en fiscalización, muy culto, además. Se inicia ésta con el trabajo de investigación titulado *El control de carácter económico y financiero: naturaleza, extensión, fines y métodos. Su aplicación a España,* que recibió el Premio Instituto de Estudios Fiscales 1978, y una muestra clara de ello son sus colaboraciones en esta Revista. Basta mencionar sus títulos para comprender su importancia doctrinal: «El Tribunal de Cuentas y los OCEX», en septiembre de 2002; «Fiscalización, control, auditoría. Reflexiones, en marzo de 2003», y «Constitución y Tribunal de Cuentas: Anecdotario», en septiembre de 2003.

De todo lo dicho se desprende lo lógico de que se le hubiese designado académico correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, y miembro del Instituto de Terminología Jurídica y Administrativa de Berlín.

¿Por qué dimitió Ramón Muñoz de sus puestos en la Cámara de Cuentas de Madrid? Como señala Schumpeter en la biografía que publicó de Taussig en el *Quarterly Journal of Economics,* mayo 1941, «dirigir una nueva oficina pública, configurar su espíritu y sus reglas y crear en ella un núcleo de tradición que trascienda constituye una de las más difíciles tareas que pueden presentarse en la Administración Pública». Tenemos, pues, ante nosotros un dilema que probablemente no se aclarará jamás. Por un lado, el empeoramiento en el estado de su salud, en un proceso que por fuerza le iba a llevar a la muerte. Pero también, en esa misma biografía de Schumpeter, Taussig, que reunía todas las condiciones para continuar en primer lugar de sus funciones, en 1904, «repentinamente se encontró incapaz de trabajar.» Y agrega Schumpeter que «casos como éste... son en verdad más frecuentes (entre gentes de intensa vida intelectual)... de lo que pudiera inferirse de las condiciones generales» de la vida que tienen». Más creo en este paralelismo con Taussig que en el choque que experimentó por su grave enfermedad. Y ello porque, a lo largo de mil conversaciones con Ramón Muñoz, comprendí que era un

funcionario que amaba a su patria y que, al mismo tiempo, estaba de acuerdo con aquello que Séneca había hecho decir a Medea en la escena segunda del acto segundo de la tragedia de ese título: «Iniqua nunquam regna perpetuo manent», o sea, «¡Poco duran los reinos que apoyan la injusticia!». Y con toda su fuerza, desde 1947, intentó que esa triste realidad no existiese jamás en España, y aquí se encuentra la interrogación: ¿pensó que ya sus esfuerzos eran inútiles y por eso, como Taussig, se encontró «incapaz de trabajar»? Nunca lo sabremos con certeza.