



TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 283

**MEMORIA ACTUACIONES JURISDICCIONALES
DEL TRIBUNAL DE CUENTAS REALIZADAS
DURANTE EL EJERCICIO 1993**



TRIBUNAL DE CUENTAS

S U M A R I O

- I.- INTRODUCCIÓN.*
- II.- ASPECTOS DESTACADOS DE LA ACTIVIDAD DE LA SECCIÓN DE ENJUICIAMIENTO EN EL EJERCICIO DE 1993.*
- III.- APUNTES SOBRE LA DOCTRINA DE LA SALA DE JUSTICIA EN 1993.*
- IV.- DATOS ESTADÍSTICOS SOBRE EL ESTADO Y FUNCIONAMIENTO DE LA SECCIÓN DE ENJUICIAMIENTO EN 1993.*
- V.- GRÁFICOS*



TRIBUNAL DE CUENTAS

I. INTRODUCCIÓN



TRIBUNAL DE CUENTAS

La Memoria que, en cumplimiento del art. 12 a) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha de elaborar la Sección de Enjuiciamiento para su ulterior incorporación al Informe o Memoria anual a que se refieren los arts. 136.2 de la Constitución y 13 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, reguladora del propio Tribunal, tiene como finalidad primordial la de ofrecer los datos relativos al número y estado de los asuntos tramitados por las distintas Unidades de la Sección en el año de 1993, añadiendo, además, una explicación sucinta sobre los ingresados, resueltos y pendientes de resolución.

La Memoria que ahora se presenta, correspondiente al ejercicio de 1993, se ha elaborado con los datos proporcionados por la Sala de Justicia, por los tres Departamentos de Primera Instancia y por la Unidad de Actuaciones Previas a la exigencia jurisdiccional de responsabilidades contables. Consta fundamentalmente de dos partes en las que se van a abordar, de un lado, los principales aspectos que merecen ser destacados en la actividad de la Sección de Enjuiciamiento a lo largo de este ejercicio con inclusión de una somera referencia de la doctrina de la Sala de Justicia de 1993 y, de otro, los datos sobre el estado y funcionamiento de la misma. Sobre este último particular, y empleando la misma sistemática utilizada en anteriores Memorias, se incluyen los datos referentes a los asuntos pendientes al finalizar dicho año; y ello con relación a la Sala de Justicia, los tres Departamentos de Primera Instancia y la Unidad de Actuaciones Previas a la exigencia jurisdiccional de responsabilidades contables. Finalmente, se incorporan gráficos sobre los asuntos ingresados, resueltos y pendientes de resolución durante el ejercicio objeto de la presente Memoria, en comparación con los datos correspondientes a ejercicios anteriores.



TRIBUNAL DE CUENTAS

***II. ASPECTOS DESTACADOS DE LA ACTIVIDAD
DE LA SECCIÓN DE ENJUICIAMIENTO EN EL
EJERCICIO DE 1993***



TRIBUNAL DE CUENTAS

Si tuviéramos que caracterizar la actividad de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal por algún rasgo importante en el ejercicio de 1993, sin duda podríamos fijar como tal la normalidad en el ejercicio de la función jurisdiccional. Con la perspectiva del tiempo transcurrido desde la Ley Orgánica de 1982 y con su desarrollo en la Ley de Funcionamiento de 1988, se puede reconocer la consolidación de la jurisdicción contable, habiéndose asentado un sistema jurisdiccional que puede ubicarse sin fisuras al lado de los demás órdenes jurisdiccionales. En este sentido, debe empezarse por constatar este hecho durante 1993 y afirmar su ordinario desarrollo, sin más cuestiones que las propias derivadas de su contenido y de la tramitación procesal. En la línea apuntada, merecen destacarse distintos aspectos de los que son más relevantes los siguientes:

** Sobre la ejecución de sentencias.-*

En Memorias precedentes y concretamente en la referida al año de 1992, ya se ponía de manifiesto la cuestión suscitada sobre la competencia de los Delegados Instructores para ejecutar las resoluciones de instancia. La solución ofrecida por la Sala de Justicia del Tribunal en el sentido de hacer recaer con carácter exclusivo dicha facultad sobre los Consejeros de Cuentas, titulares de los Departamentos de Instancia, produjo, precisamente en 1993, un incremento notable de la actividad de los Departamentos de Instancia en todo lo referente a la ejecución de sentencias.

Los datos estadísticos que se acompañan a continuación muestran el aumento sin duda notable de ejecuciones de sentencias pero reflejan también con claridad la agilidad y eficacia desplegada en la tramitación de las diligencias tendentes a la satisfacción material de las indemnizaciones declaradas a favor del Tesoro Público. Ello merece ser destacado más aún si tenemos en cuenta las dificultades que entraña la práctica de las referidas diligencias en una organización jurisdiccional como es la del Tribunal que extiende su competencia a



TRIBUNAL DE CUENTAS

todo el territorio nacional y tiene su única sede en esta Capital y, a su vez, carece del personal preciso que coadyuve en la práctica de embargos y demás diligencias de esta naturaleza. Todo ello determina la necesidad de acudir al auxilio jurisdiccional con más frecuencia de la deseada pues, aunque la colaboración entre la Administración de Justicia y el Tribunal sea estrecha, no hay que olvidar que esta actividad supone una carga adicional en la ya de por sí ingente tarea de los Juzgados de Primera Instancia.

En el sentido indicado, la suma total de los reintegros obtenidos en el ejercicio de 1993 alcanzó la cifra de 578.363.396.- Pts., -en progresivo crecimiento si la comparamos con las alcanzadas en ejercicios precedentes, si bien es cierto que, alguno de ellos, ha revestido una cuantía, quizá, excepcional (así el procedimiento 638-a/80, ha generado un reintegro por importe de 314.146.077 pts.)- y, aunque con ello no se pretende afirmar que la finalidad de la Sección de Enjuiciamiento sea meramente recaudatoria pues es claro que su objetivo no es otro que el de impartir justicia contable mediante la declaración sobre la existencia o, en su caso, inexistencia y posterior exigencia de responsabilidades contables, no puede olvidarse que dicho importe es un índice más que significativo sobre el nivel de eficacia desplegado por la Sección en la ejecución de sus fallos y, por consiguiente, en la tutela jurisdiccional efectiva ofrecida, sin olvidar el beneficio que supone para el Sector Público la reversión de caudales públicos que en un principio fueron objeto de irregular utilización.

* Sobre el juicio de cuentas.-

Sabida es la configuración hecha por la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal del juicio de cuentas como procedimiento principal de la jurisdicción contable en el que se dilucidan pretensiones de responsabilidad contable distinta



TRIBUNAL DE CUENTAS

del alcance. Importancia puesta de manifiesto en el propio Preámbulo de la referida Ley cuando se afirma que "... mientras que el alcance supone la existencia de un saldo negativo e injustificado de una cuenta, fácilmente constatable en un nuevo examen y comprobación de la misma y que, por esa razón, puede sin dificultad discurrir por los cauces del juicio declarativo que corresponde a su cuantía, los demás supuestos de responsabilidad implican, las más veces, un complejo proceso de fiscalización y constatación de datos -menoscabo en caudales y efectos públicos, infracción de precepto legal regulador del régimen presupuestario y de contabilidad que resulte aplicable, relación de causa a efecto, etc.-, que sólo a través de un proceso declarativo, como el ordinario contencioso-administrativo, puede ser clarificador con las adecuadas garantías".

No obstante lo anterior, su condición de piedra angular del proceso contable no se corresponde con el escaso número que las estadísticas reflejan, si bien en este ejercicio es justo reconocer, frente a las manifestaciones que obran en Memorias precedentes, un cambio en la tendencia tanto hacia un incremento de las piezas separadas tramitadas por los distintos Departamentos de Fiscalización y de los traslados de supuestos de presuntos alcances detectados en el curso de los distintos procedimientos de fiscalización, como de un aumento de los expedientes administrativos de responsabilidad contable, sobre los que el Tribunal de Cuentas tiene competencia para conocer, bien sea haciendo uso de la facultad de recabar el conocimiento del asunto que le atribuye el art. 41 de la Ley Orgánica 2/1982, bien sea por vía de recurso (conocerá la Sala en única instancia) contra la resolución en dicho expediente administrativo.

La razón de este cambio de tendencia debe buscarse, fundamentalmente, en dos motivos de extraordinaria importancia:



TRIBUNAL DE CUENTAS

- a) *De una parte, la Resolución del Pleno del Tribunal de Cuentas, de 27 de octubre de 1993, adoptada por unanimidad de los Excmos. Sres. Consejeros de Cuentas.*¹

Lo realmente destacable a los efectos señalados es la clarificación que, a través de esta resolución del Pleno del Tribunal de Cuentas, se hace de dos cuestiones que incidían inevitablemente en la formación de piezas separadas: en primer término, el contenido de la competencia del Consejero de Cuentas, titular del Departamento de Fiscalización, sobre la pieza y el régimen de recursos contra las resoluciones dictadas en su ámbito. Sobre tales aspectos merece la pena reproducir los Fundamentos de Derecho Cuarto y Tercero, respectivamente, de la meritada resolución:

«Cuarto.... Aún cuando lo razonado hasta el momento sea suficiente para desestimar sin más los recursos formulados, no quisiera este Pleno dejar de pronunciarse sobre la pretensión de que el Consejero de Cuentas se encuentra vinculado, según resultaría del art. 45 de la LFU, a la petición de apertura de la pieza separada si así lo solicita el Abogado del Estado o el Ministerio Fiscal. Pues bien, la dicción literal y razonable del citado art. ha de llevar a entender que el Consejero de Cuentas debe acordar la formación de la pieza separada "si aparecieren hechos que pudieran no ser constitutivos de alcances de caudales o efectos públicos... pero que pudieran dar lugar a otro tipo de responsabilidades contables", por lo que si dicha condición no se produce el Consejero de Cuentas habrá de decidir razonadamente sobre la no apertura de la pieza separada, sin perjuicio de la ulterior revisión jurisdiccional de esta decisión por la Sala de Justicia del Tribunal.

Consecuentemente, el Consejero de Cuentas actúa en este caso en el ejercicio de una competencia que le ha sido expresamente reconocida en el art. 45 de la LFU.

Esta interpretación literal coincide con el contexto de la propia Ley, y así, al contemplar los demás preceptos de la Ley relativos a las competencias del Tribunal, se observa que éstas se ejercen fundamentalmente a través de su órgano natural, que es el Consejero de Cuentas. No por otro motivo se le confieren los atributos de independencia, inamovilidad y responsabilidad (art. 136.3 de la Constitución Española y arts. 30.2 y 33.1 de la Ley Orgánica 2/82).

¹ Confirmada posteriormente por el Tribunal Supremo mediante sendas sentencias, una de 4 de marzo de 1995, de la Sección Séptima de la Sala Tercera que conoció del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el procedimiento establecido en la Ley 62/1978, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona; y otra, de 27 de mayo de 1995, de la Sección Tercera de la misma Sala, en el recurso contencioso-administrativo ordinario.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Por ello, es posible afirmar que el legislador de 1988 quiso dejar en la esfera de la competencia de los Consejeros de Cuentas encargados de los procedimientos de fiscalización, la formación, que no instrucción, de las piezas separadas como antecedente preparatorio del juicio de cuentas. La razón de tal atribución debe buscarse no sólo en el profundo conocimiento de los hechos que tiene como consecuencia de su condición de directores y coordinadores de las tareas de esta clase, sino también en el deseo de residenciar en los mismos, como órganos del Tribunal a cuyo través se ejercen las competencias de este Tribunal, la calificación inicial de unos hechos que, como indica el Preámbulo de la Ley, tratándose de responsabilidades contables distintas del alcance van a implicar, las más veces, un complejo proceso de fiscalización y constatación de datos. Ahora bien, si la competencia se atribuye al Consejero de Cuentas, no es menos cierto que la iniciativa se reconoce también al Ministerio Fiscal y al Abogado del Estado. Es pues en este sentido como debe interpretarse la disyunción recogida en el art. 45, es decir, a iniciativa propia o a iniciativa del Ministerio Fiscal o del Abogado del Estado, el Consejero de cuentas resuelve lo procedente en punto a la formación de la pieza separada. Considerar vinculante la petición del Ministerio Fiscal o del Abogado del Estado supone tanto como reconocer que la competencia para formar la pieza separada la ostenta no sólo el Consejero de Cuentas sino también el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado, lo cual, obviamente, no es la finalidad querida por el legislador.

Corresponde por tanto al Consejero de Cuentas, en el ejercicio de la competencia que le reconoce el art. 45, resolver lo procedente en punto a la formación de la pieza separada. El problema que plantea el precepto es el de determinar cuándo el Consejero de Cuentas, a instancia del Ministerio Fiscal o del Abogado del Estado, ha de formar la pieza separada o ha de resolver en sentido negativo. La solución se encuentra en el mismo precepto y, tal como quedó apuntado con anterioridad, el acuerdo de incoación se condiciona a la existencia de hechos que pudieran ser constitutivos de responsabilidad contable distinta del alcance, por lo que quien solicite la incoación deberá acreditar, al menos indiciariamente, que los hechos revisten los elementos constitutivos de la responsabilidad contable que se definen en la Ley, sin que baste con su mera afirmación; y caso de que la acreditación no se produzca, podrá el Consejero, también razonando sobre la inexistencia, a modo indiciario, de hechos constitutivos de responsabilidad contable, resolver la no apertura de la pieza separada.

De la misma manera el art. 46.2 de la LFU permite al Consejero de Cuentas el archivo a limine cuando los hechos manifiestamente no revistan los caracteres de alcance. En este sentido, aunque este Pleno no sea competente para valorar los elementos definitorios de esta clase de responsabilidad, es lo cierto que la petición de Ministerio Fiscal fue realizada de forma abstracta, sin exponer por qué los hechos al menos de forma indiciaria, eran constitutivos de esta clase de responsabilidad, mientras que el Consejero de



TRIBUNAL DE CUENTAS

Cuentas razonó la no formación de la pieza separada porque de los hechos sobre los que se solicitaba su formación no resultaban indicios de responsabilidad contable.

La conclusión a que llegamos es igualmente predicable desde la perspectiva que ofrece la teoría general de la iniciación de los procesos administrativos. En efecto, debe partirse de la calificación jurídica que merece la pieza separada o procedimiento especial o previo al actuar jurisdiccional. La dicción legal nos enseña que este procedimiento exige un acto de incoación a dictar por el órgano competente: el Consejero que ha dirigido el procedimiento fiscalizador base. Es decir, se inscribe entre los procedimientos en que la naturaleza de los mismos o por prescripción legal así viene establecido, vgr.: procedimiento de elaboración de disposiciones generales, sancionador, revisión de oficio, etc. En tales supuestos, el expediente o procedimiento se abre con el acuerdo de incoación dictado por el órgano o autoridad competente dictado en el círculo de sus atribuciones y aunque no se trate en ningún caso de una actuación libre de quien decide (el sometimiento al principio de legalidad y la interdicción de la arbitrariedad tienen alcance general y están constitucionalizados, etc.), ya que más bien nos movemos en el campo de la actividad reglada -por emplear una terminología tradicional- sometida a control jurisdiccional (art. 24, 103 y 106 de la Constitución Española), no deja el titular del órgano que decide de estar investido de facultades, con apoyo legal, de denegar la apertura o iniciación del procedimiento cuando así proceda en Derecho. Esta que es una regla general abarca todos los campos, extendiéndose incluso al penal en el que aun teniendo el Ministerio Fiscal el casi -en la práctica- monopolio del ejercicio de la acción penal, el Juez puede -en todos los niveles de la instrucción, etc.- denegar o rechazar a limine el escrito de querrela, con ello no se atribuye al Juez función soberana o decisión última de ninguna clase: frente a su inicial decisión la Ley prevé recursos para controlar la racionalidad de la medida junto a su legalidad. Igual ocurre aquí, donde encontramos un procedimiento cuya apertura exige acto de incoación del Consejero, sin que la petición o escrito de iniciación sea suficiente, por sí misma, para abrir la pieza (al contrario de lo que ocurre en procedimientos de peticiones de licencias, autorizaciones, subvenciones, etc.). Y es claro que el Consejero no es un mero instrumento legal canalizador de la petición deducida, sino que, por el contrario, la valora en todos sus términos y la relaciona, por supuesto, con los antecedentes y posibles hechos irregulares que se deduzcan del examen y comprobación de la cuenta o cuentas etc. practicadas en el procedimiento fiscalizador concluido; y si su juicio es negativo por entender, fundadamente, que de los antecedentes disponibles no resultan acreditados los hechos de los que se desprenda una presunción razonable de responsabilidad contable, la denegación de la apertura se muestra como una decisión razonable, no sólo por acomodada a los principios que informan el Ordenamiento, sino también amparada en una exégesis finalista (incluso literal) del propio art. 45 de la Ley de Funcionamiento, dado que el texto completo de la norma impide atenerse sólo a la expresión "acordará la formación de la pieza...", sino que



TRIBUNAL DE CUENTAS

viene precedida de una premisa o situación fáctica predeterminante y que no es otra que en el procedimiento de fiscalización existiesen hechos de los que pudiese deducirse responsabilidad contable, y que remata o precisa en la parte final de la norma contenida en el nº 1 del art. 45 al delimitar el ámbito objetivo de la pieza (referentes a los sujetos responsables, hechos imputados y cuantía). Pero esta conclusión, predicable sin ninguna duda para los supuestos en que se hace preciso el acto de incoación como modo legal de abrir o poner en marcha el procedimiento, también es aplicable -con algunos matices- en los casos en que el escrito de petición de parte inicia, sin más, el procedimiento. En estos supuestos la Ley (art. 69.1 de la Ley anterior, arts. 69 y 70 de la LRJAP) exige que la petición exprese, entre otros requisitos, los hechos, razones y súplicas en que concrete con toda claridad la solicitud, equivalente a la petición razonada de otros órganos. Y en caso de no ser así, por no reunir los requisitos exigidos (en los que se incluyen los impuestos por la legislación específica aplicable) el órgano competente requerirá al peticionario para que dentro del plazo legal subsane la falta o aporte los documentos preceptivos, con apercibimiento, y caso de no hacerlo se decretará el archivo (por entender que ha desistido). En definitiva, no es cierto -no puede serlo- que el escrito de iniciación suponga, en todo caso, la puesta en marcha sin más del procedimiento».

«Tercero... En efecto, en el anteproyecto de Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, se contemplaban dentro de la función jurisdiccional tanto la llamada entonces fase de instrucción como la propiamente jurisdiccional. Sin embargo, como consecuencia del preceptivo Informe del Consejo General del Poder Judicial, de 29 de enero de 1986 (BCGPJ núm.44/1986), en el que se criticó este tratamiento unitario, por tratarse de actuaciones de distinta naturaleza, se presentó el Proyecto de Ley que posteriormente se convirtió en la definitiva Ley de Funcionamiento, conforme a la cual las actuaciones previas pasaron a constituir un capítulo dentro de la función fiscalizadora (capítulo XI del Título IV), pero orientado, sin lugar a dudas, hacia el enjuiciamiento. En este mismo sentido, el Tribunal Constitucional, en Sentencia de 31 de enero de 1991, dice de la pieza separada que

"es una fase preliminar preparatoria del juicio de cuentas... claramente separada de los procedimientos de fiscalización en sentido estricto y ordenada a preparar la actividad jurisdiccional del Tribunal de Cuentas"

Se trata, por tanto -sigue diciendo la Sentencia- de

"... actividades que no pueden reputarse como fiscalizadoras, sino como directamente orientadas al enjuiciamiento y, en su caso, exigencia de responsabilidad contable y, por tanto, incluidas en el procedimiento enjuiciador".



TRIBUNAL DE CUENTAS

Las anteriores consideraciones nos permiten concluir que las actuaciones previas no son propiamente fiscalizadoras, y aunque no tienen tampoco naturaleza jurisdiccional, están incluidas en el procedimiento enjuiciador. Esta especial naturaleza de las actuaciones previas podría determinar la aplicación supletoria de la legislación administrativa, y ello es así, pero dicha aplicación supletoria requiere, como establece la propia disposición adicional primera, apartado 1, agotar el contenido de la propia Ley de Funcionamiento y además aplicarla cuando resulte adecuada.

Pues bien: el legislador de 1988 quiso evitar que las impugnaciones de resoluciones en materia de actuaciones previas fueran revisadas por la jurisdicción contencioso-administrativa, en cuanto que ello podría suponer el que un orden jurisdiccional distinto, como es el contencioso-administrativo, se pronunciara sobre un contenido ajeno a su ámbito de competencias y atribuido con carácter pleno, exclusivo, necesario e improrrogable a otro órgano jurisdiccional como es el Tribunal de Cuentas. No pueden admitirse, en este sentido, afirmaciones como la de que la jurisdicción contable se integra en el orden contencioso-administrativo, puesto que ambas son perfectamente independientes y soberanas en su propio ámbito, al margen de que, por elementales razones de coherencia con el principio de unidad jurisdiccional (arts. 117.5 de la CE) y con la excepción expresamente reconocida al principio de exclusividad que supone la jurisdicción del Tribunal (117.3 y 136 de la CE, en relación con el art. 3.1 de la Ley Orgánica de Poder Judicial), se atribuye hoy la casación y la revisión a la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.

De ahí que, precisamente para evitar que el orden contencioso-administrativo conociera de las impugnaciones en materia de actuaciones previas, el legislador de 1988 creara el recurso de art. 48.1 de la Ley de Funcionamiento de este Tribunal. En este sentido, en la Memoria que acompañó al Proyecto de Ley de Funcionamiento, se puede leer lo siguiente:

"Si el procedimiento de responsabilidad contable ha de verse ante el Tribunal de Cuentas, la revisión jurisdiccional de los actos de la fase previa debe residenciarse, asimismo, en los propios órganos jurisdiccionales del Tribunal y no ante la jurisdicción contencioso-administrativa, a la que, por imperativo legal, corresponde sólo el conocimiento de los recursos de casación y de revisión".

A esta conclusión no puede oponerse una interpretación meramente literal del art. 48 que llevara a afirmar que este medio de impugnación sólo es posible contra las resoluciones dictadas en la pieza separada en que no se accediera a completar las diligencias o en que se causare indefensión, y por tanto no fuera utilizable contra la resolución que acuerde o deniegue la formación de la pieza separada. Ello, porque la finalidad del art. 48 es la que ha quedado expuesta, esto es, sustraer al conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa la materia referida a las actuaciones previas.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Pero es que, además, una interpretación armónica del repetido artículo, en relación con el art. 54.2.d) de la misma Ley, arroja un resultado idéntico: este último art. atribuye competencia a la Sala de Justicia del Tribunal en única instancia para conocer "de los recursos formulados en las actuaciones previas a la exigencia de responsabilidad contable en vía jurisdiccional", denominación ésta que coincide exactamente con la rúbrica del capítulo decimoprimer del título IV de la Ley en el que están incluidos los arts. 45 a 48; y, finalmente, porque a raíz de la Constitución -principio de legalidad, art. 9.3, control jurisdiccional de la potestad reglamentaria, art. 106.1, y la plenitud de la garantía jurisdiccional, art. 24- todos ellos de la Constitución Española, difícilmente pueden seguir admitiéndose como fundamentación de los recursos ordinarios motivos tasados para la viabilidad de los mismos.

Desde esa perspectiva, ha de convenirse en que la resolución recurrida se encuentra dentro de las actuaciones previas:

En efecto, y por exclusión, porque ni se trata de una actuación fiscalizadora ni jurisdiccional, ni tampoco materialmente administrativa (de gestión o de personal), por lo que se engloba dentro de ese tertium genus a que hacen referencia las actuaciones previas a la vía jurisdiccional. En segundo lugar, la propia finalidad de la resolución recurrida pone de manifiesto su pertenencia a la misma categoría de actos dictados en el ejercicio de una actividad previa a la exigencia de responsabilidades contables y vocada por tanto a ella. Y, por último, porque la eventual competencia para dictar la resolución recurrida se encuentra reconocida en el art. 45 de la Ley de Funcionamiento, el cual como es sabido, se incluye dentro del capítulo relativo a las actuaciones previas.

Por todo lo anterior, podemos concluir que el recurso procedente contra las resoluciones en las que se acuerde o no la formación de pieza separada es el prevenido en el art. 48.1 de la Ley de Funcionamiento y que fue justamente por ello el ofrecido en la resolución impugnada, no pudiendo prosperar por tanto el recurso ordinario previsto en los arts. 107 y concordantes de la LRJAP, por tratarse de una resolución a la que no le es de aplicación el régimen supletorio administrativo por existir una regulación propia del sistema de recursos para los actos dictados en el ámbito de actuaciones previas -que no es ni fiscalizador ni jurisdiccional- en el que, sin duda y como vimos, se encuadra la resolución impugnada.

Como consecuencia de todo ello, no estimando adecuado el recurso utilizado -único cuya resolución competiría a este Pleno-, sino el del art. 48.1 de la LFU -cuya competencia reside en la Sala de Justicia de este Tribunal-, difícilmente podemos pronunciarnos sobre la reposición de la resolución recurrida.



- b) *La aprobación, también en este año de 1993, del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.*

En efecto, los expedientes administrativos de responsabilidad contable, aparecen incardinados, en términos generales, en la acción de regreso, prevista en el art. 145.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, según resulta del art. 20 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial; estableciéndose en la nueva regulación la aplicación de los arts. 140 a 146 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, o las normas sobre la materia que resulten de respectiva aplicación al resto de las Administraciones Públicas, así como las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento de dicho Tribunal; añadiendo que, en el ámbito de la Administración General del Estado, será de aplicación el Real Decreto 700/1988, de 1 de julio.

La virtud de la nueva regulación, en lo que ahora nos conviene resaltar, radica en la clarificación de la legislación aplicable a la materia sobre todo en el ámbito de la Administración Local, tras las dudas que sobre la aplicación del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria al sector local sobrevinieron tras la derogación, no total para algunos autores, del Título VIII y por tanto, del art. 181 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local llevada a cabo por la Ley reguladora de las Haciendas Locales, de 28 de diciembre de 1988 y la inconstitucionalidad del art. 5 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local declarada en la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989. De esta



TRIBUNAL DE CUENTAS

manera, queda allanado el camino sobre las normas aplicables en la tramitación de los expedientes administrativos de responsabilidad contable en el ámbito de la Administración del Estado, de la Autonómica y de la Local, cuya incoación, -si se produce la avocación por parte del Pleno del Tribunal-, o recurso constituyen otra de las fuentes de las que se nutre el juicio de cuentas.

- Sobre la Unidad de Actuaciones Previas. -

Por lo demás, en lo que a la Unidad de Actuaciones Previas a la exigencia jurisdiccional de responsabilidades contables se refiere, conviene destacar que la desaparición de la Delegación Permanente del Tribunal de Cuentas en el Organismo Autónomo de Correos y Telégrafos supuso la absorción de las instrucciones anteriormente tramitadas por aquélla, por la propia Unidad lo que obligó a establecer sistemas para agilizar la tramitación y conseguir su pronta ultimación. De la misma manera, en aras de la coordinación con los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas, se acordó que en ejercicios posteriores se propusiera el nombramiento de Delegados Instructores en todos los Órganos de Control Externo del Estado.

- Sobre la reorganización de la Sección de Enjuiciamiento y su cambio de sede. -

Por último, también debe reseñarse, como incidencia de carácter interno, acaecida en este ejercicio, pero de consecuencias significativas por la reorganización que supuso, el traslado de todos los Departamentos y Unidades integrantes de la Sección de Enjuiciamiento a la nueva sede, sita en la Calle Beneficencia nº 2, lo que determinó una nueva organización del servicio, ajustándolo a las características materiales de los nuevos locales y buscando fórmulas eficaces de coordinación con las otras sedes del Tribunal de Cuentas ubicadas en las calles de Fuencarral y del Padre Damián de Madrid.



TRIBUNAL DE CUENTAS

***III. APUNTES SOBRE LA DOCTRINA DE LA
SALA DE JUSTICIA EN 1993.***



TRIBUNAL DE CUENTAS

En otro orden de cosas, en el terreno puramente doctrinal, las resoluciones de la Sala de Justicia del Tribunal continuaron su labor interpretativa de la legislación aplicable a la materia, ofreciendo soluciones pacificadoras del debate siempre vivo y constante que existe en su seno. En este sentido, queremos ahora introducir el tratamiento abordado por la Sala a una selección de asuntos de orden material o procesal sobre los que recayeron resoluciones durante el año 1993:

** Sobre la responsabilidad contable.*

La función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas no puede entenderse si no es refiriéndola a las cuentas públicas y más concretamente a la responsabilidad que puede surgir de la relación jurídica que une al Tesoro Público con aquellos que por cualquier cargo, título o comisión recaudan, intervienen, administran, custodian, manejan o utilizan los caudales o efectos de aquél, ya sean éstos de titularidad estatal, autonómica o local, y están por ello obligados a rendir cuentas de su gestión. En palabras de la Sentencia 1/93, Fundamento jurídico 3º, las responsabilidades «... cuya revisión jurisdiccional corresponde al Tribunal de Cuentas no pueden substraerse a la limitación objetiva que se desprende de su propia denominación que las relaciona con las cuentas que deben rendirse por razón del manejo de fondos públicos; ámbito este amparado en el art. 136 de la Constitución Española, su desbordamiento significaría invasión del campo de las jurisdicciones civil o contencioso-administrativa, sin respaldo constitucional suficiente y obligado».

Desde esta perspectiva, se califica a la responsabilidad contable como una especie de la responsabilidad civil de naturaleza patrimonial y, en modo alguno, de carácter sancionador, pues su finalidad no es otra que la de resarcir al Tesoro Público de los daños y perjuicios causados, sin hacer recaer sobre el sujeto agente productor del daño castigo o pena alguna, siendo, por ello, plenamente compatible con la potestad disciplinaria y con la actuación penal (art. 18.1 de la Ley Orgánica 2/1982).



TRIBUNAL DE CUENTAS

Dicha caracterización de la responsabilidad contable coincide con la que se hizo por el Tribunal Constitucional en Auto de 16 de diciembre de 1993, cuando afirmó que «la responsabilidad contable es una especie de la responsabilidad civil no de la penal».

Por ello los daños producidos a los efectos o caudales públicos por quienes están al margen del proceso de rendición de cuentas no entran dentro del concepto de la responsabilidad contable y están excluidos del ámbito jurisdiccional del Tribunal de Cuentas. A estos efectos, la Sentencia 1/93 de 28 de enero de 1993, razona que «... ocasionar menoscabos en los caudales o efectos públicos por quien está encargado del uso y cuidado de un bien público o consecuencia de una utilización no adecuada, aunque sea negligente etc., no puede conceptuarse jurídicamente como alcance, ni tampoco dar lugar a responsabilidad contable. Su actuación podrá generar, en su caso, otro tipo de responsabilidad (civil, administrativa o penal),» pero nunca contable.

Resulta, pues, intrascendente la condición o no de funcionario de quien está obligado a rendir cuentas por razón de los caudales o efectos públicos que utiliza o maneja y por ello, como ya recogían las Sentencias de la Sala de Justicia 25/92, de 29 de octubre y 17/92, de 29 de julio, ninguno de los preceptos reguladores de la responsabilidad contable se refieren a los funcionarios o autoridades como exclusivos sujetos pasivos. Por el contrario, se habla, en todas ellas, de personas en general encargadas de la recaudación, manejo o utilización de los caudales o efectos públicos (vgr. arts. 15.1, 38.1, 42.1, y 43 de la Ley Orgánica 2/1982, art. 72 de la Ley 7/1988 y 128 de la Ley General Presupuestaria). Precisamente, recogiendo esta argumentación, la Sentencia 14/93, de 26 de marzo de 1993, dice que «... Cabe resaltar que ninguno de los preceptos reguladores de la responsabilidad contable se refieren exclusivamente a los funcionarios o autoridades como exclusivos sujetos pasivos. por el contrario, se habla en todos ellos de personas -"quienes", "el que", "todos cuantos", "que deban rendir las personas"- encargadas de la recaudación, custodia, manejo o utilización de los caudales o efectos públicos, vgr.: los arts. 15.1, 38.1, 42.1, 43 de la Ley Orgánica 2/82, arts. 49.1 y 72 de la Ley 7/88, de Funcionamiento del Tribunal, así como el art. 128 de la Ley General Presupuestaria.»



TRIBUNAL DE CUENTAS

En la misma línea, la referencia genérica del art. 38.1 de la Ley Orgánica 2/1982 y del 49.1 de la Ley 7/1988, sobre la extensión subjetiva de la responsabilidad contable, así como la mención explícita a "Entidades" que contiene el propio art. 49.1 de la Ley de Funcionamiento, permiten incluir entre los sujetos responsables contablemente a las personas jurídicas. De esta manera, la citada Sentencia 14/93 señala que "... respecto de las tesis de los apelantes, según la cual las personas jurídicas no pueden ser sujetos de responsabilidad contable, cabe decir que al ser este tipo de responsabilidad una subespecie de la civil y ser esta predicable de las personas jurídicas, no existen razones legales para negar la contable (responden del ilícito civil de sus representantes, siempre que se muevan en el ámbito de sus atribuciones legales y estatutarias). En tal sentido se ha pronunciado la Sala de Apelación de este Tribunal de Cuentas, con el apoyo que ofrecen los arts. 38, en relación con los 4.2, 2.b) y 15 de la Ley Orgánica 2/1982, y 128.c y d, 25 y 123 de la Ley General Presupuestaria (Stc. de 18 de abril y 28 de octubre de 1986; 25 de junio y 29 de octubre de 1992 y Autos de 11 y 18 de enero de 1988).

Por otra parte, al ser exigible, como se ha dicho, la responsabilidad contable a los perceptores de subvenciones, no es posible limitar ésta a las personas físicas, liberando sin base legal alguna a las jurídicas. Por eso la Ley se ocupa de aclarar que los perceptores de subvenciones pueden ser entidades públicas o privadas, empresas o personas en general (arts. 81, 82, 123.2 de la Ley General Presupuestaria; y art. 4.2 de la Ley Orgánica 2/1982)».

* *Sobre el recurso de apelación contable: su tramitación tras la Ley 10/92, de 30 de abril*

El art. 80.2 de la Ley 7/1988, de 5 de abril de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas dispone que: "contra las sentencias pronunciadas por los Consejeros de Cuentas en primera instancia cabrá recurso de apelación" y el apartado 3 del mismo art. establece que dicha apelación "se sustanciará y decidirá en la forma prevenida para el recurso de la misma naturaleza en la Ley reguladora del proceso contencioso-administrativo". Este reenvío, se hizo -y así lo expresa el propio legislador de 1988 en el Preámbulo de la Ley- en evitación de innecesarias repeticiones normativas, y para significar que su regulación sería la misma que en cada momento tuviera la apelación (recurso de la misma naturaleza) contencioso-administrativa.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Por su parte, la Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal estableció, en su disposición derogatoria segunda, que «quedan derogadas las normas reguladoras del recurso de apelación en materia contencioso-administrativa previstas en cualquier disposición legal, sin perjuicio de la procedencia del recurso de casación, en su caso, y en los términos previstos en la presente Ley».

Por tanto, el tema planteado fue decidir si el recurso de apelación contable, -arts. 24.2 de la Ley Orgánica 2/1982 y art. 80.2 de la Ley de Funcionamiento- debía o no acomodar su tramitación a las normas de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956, una vez que éstas han sido derogadas por la Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal y en caso negativo, determinar cuales son las reglas de aplicación.

La Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas, en un Auto de 23 de julio de 1993, al que siguieron otros tantos de la misma fecha afirmó que «ante el vaciado de contenido sufrido por la norma de remisión a la apelación en la materia contencioso-administrativa, art. 80.3 de la Ley de Funcionamiento, por mor de la disposición derogatoria de la Ley de Medidas no queda mas remedio que acudir a las normas aplicables de la Ley de Enjuiciamiento civil que con carácter supletorio establece - y por el orden preferente que estatuye, ante la inoperancia del régimen Contencioso-Administrativo - la norma contenida en el nº 2 de la disposición final 2ª de la Ley Orgánica de este Tribunal. Esta solución que no es otra que una consecuencia obligada de la supletoriedad de la Ley Procesal Civil por imperativo de la disposición final dicha en relación incluso con lo dispuesto en la disposición adicional 6ª de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, (de alguna forma se complementan en relación con el art. 80 de la Ley de Funcionamiento) pero es que ofrece la solución más racional por adecuada a la naturaleza del recurso de apelación que como recurso ordinario, su objeto no es otro que el ejercicio de una pretensión procesal deducida frente a una sentencia o auto - en algunos casos - dictada en un Procedimiento de Reintegro por alcance que en su primera instancia (a partir de la publicación de los edictos) se ha acomodado a los trámites del juicio declarativo que corresponda a la cuantía del alcance según la Ley Procesal Civil, dado que tal como proclama la Exposición de Motivos de la Ley al decir que el enjuiciamiento de los procedimientos por alcance (al suponer la existencia de un saldo negativo e injustificado de una cuenta fácilmente constatable en un mero examen y comprobación de la misma) «pueden discurrir, sin dificultad, por los cauces del declarativo que corresponda a su cuantía»; regla ésta o criterio interpretativo plenamente válido para justificar la



TRIBUNAL DE CUENTAS

aplicación en vía de apelación de las normas o reglas procedimentales previstas en la misma Ley para la segunda instancia en razón de la cuantía o tipo de juicio y con las particularidades que se deduzcan, incluso, para el juicio verbal de la Ley de reforma 10/92»

** De la acción pública contable*

Frente a la regla general sobre legitimación, establecida en el art. 47.1 de la citada Ley Orgánica, según la cual para actuar ante la jurisdicción contable estarán legitimados "... quienes tuvieren interés directo en el asunto o fueren titulares de derechos subjetivos relacionados con el caso," el apartado 3º del mismo art. establece que "será pública la acción para la exigencia de la responsabilidad contable en cualquiera de los procedimientos jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas.

El art. 47.3 de la Ley Orgánica 2/1982, instituyó la acción pública contable sin entrar a regular el ejercicio de la misma. En cumplimiento de lo establecido en el propio art. 44 de la citada Ley Orgánica, la Ley 7/1988 de 5 de abril de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas estableció los procedimientos a los que había de ajustar su actuación el Tribunal tanto en el ámbito fiscalizador como en el ámbito jurisdiccional. Así, dentro del título V, "De la jurisdicción contable y de sus procedimientos", en el capítulo III, "De las partes, legitimación, representación y defensa ante el Tribunal de Cuentas", se incluyó el art. 56 que recoge el tratamiento de las condiciones de ejercicio de la acción pública reconocida en el art. 47.3 de la Ley Orgánica 2/1982.

El art. 56 pretendió evitar un ejercicio ligero y temerario de la acción popular, donde lo que se pretendiera fuera no ya el esclarecimiento de responsabilidades contables, sino simplemente la apertura de un proceso, aun a sabiendas de su falta de existencia y fundamentación, con una animosidad parcial, interesada y torticera con absoluto desconocimiento de la finalidad de obtener justicia que tiene todo proceso jurisdiccional. Por



TRIBUNAL DE CUENTAS

ello, el art. 56.2 y 3 precisó como garantías mínimas la necesidad de concretar las cuentas, actos, omisiones o resoluciones susceptibles de determinar la responsabilidad, los preceptos legales que se consideren infringidos y los actos concretos de intervención, administración, custodia o manejo de bienes, caudales o efectos públicos de que dimane la responsabilidad cuya exigencia se pretende con el ejercicio de la acción popular.

Los anteriores requisitos han sido objeto de atención en el Auto de la Sala de Justicia, de 29 de octubre de 1993, al decir

«Séptimo "... La cuestión litigiosa queda centrada, por tanto, en la necesidad de determinar si puede admitirse o no que el ejercitante haya cumplido los requisitos que, para la válida interposición de la Acción Pública del artículo 47.3 de la Ley Orgánica 2/82, de 12 de mayo, exige el artículo 56.2 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. En el presente caso, el actor delimita claramente cual es el sector de la actividad económico-financiera del Municipio en el que podrían estarse produciendo anomalías de gestión: El Servicio público de limpieza. Más aún, concreta el contenido de las presuntas irregularidades al reducido ámbito de gestión de los fondos públicos conectado con la cesión de dicho Servicio público a la Sociedad Anónima... y a las relaciones entre dicha Entidad y la también Sociedad Anónima... . La intención delimitadora del actor va aún más lejos y expone datos suficientes como para configurar el período de tiempo a considerar respecto de las presuntas irregularidades denunciadas. Es cierto, desde luego, que la exposición de las posibles anomalías presentada por el ejercitante de la Acción Pública de responsabilidad contable puede calificarse de sucinta, pero no lo es menos que concreta el área de gestión, manejo y administración de recursos municipales presuntamente afectada y orienta sobre las conductas específicas generadoras de los posibles daños y perjuicios. A ello habría que añadir, además, la abundante documentación que desde el primer momento incluso anterior al acto formal de ejercicio de la acción, el actor ha ido incorporando a las actuaciones, primero a través de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, después por medio de la propia Sala de Apelación del Tribunal de Cuentas. El concreto contenido y naturaleza de la citada documentación no sólo debe valorarse como soporte de las pretensiones procesales del actor sino como material que completa la delimitación de las posibles irregularidades, y presuntas responsabilidades derivadas de las mismas, a los efectos de los requisitos formales del artículo 56.2 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Octavo.- La anterior interpretación resulta, además, concordante con la extensa Jurisprudencia del Tribunal Constitucional favorable al principio "pro actione" y a la necesidad de evitar que un excesivo rigor en el criterio hemenéutico elegido pueda llevar a una exigencia de requisitos formales vulneradora del Derecho a la tutela judicial efectiva. No puede olvidarse, en este sentido, que el propio Tribunal Constitucional - Sentencia 62/1983- ha sostenido la existencia de una fuerte conexión entre la Acción Pública, como un Derecho Constitucional de participación en la Administración de Justicia, y la tutela judicial efectiva del artículo 24 de la constitución.

Noveno.- Por lo que al requisito de la mención de la normativa presuntamente infringida se refiere, debe interpretarse en los mismos términos recogidos en los fundamentos Jurídicos anteriores. Más aún, en supuestos como el presente en el que se plantea con claridad, por la parte actora, la naturaleza del Ente Público presuntamente perjudicado, el área de gestión económico-financiera en el que las posibles irregularidades se han producido, el contenido de las citadas presuntas irregularidades, el tiempo en el que pudieron producirse y el tipo de responsabilidad jurídica que se pretende exigir, parece claro que las exigencias del artículo 56.2 de la Ley 7/88, de 5 de abril, en lo que a la necesaria mención de los posibles preceptos contravenidos se refiere, debe interpretarse de manera armónica con el principio "iura novit curia".

Décimo.- Los razonamientos expuestos en los apartados precedentes son perfectamente compatibles con la idea argumentada por el Ministerio Fiscal en el sentido de que, el artículo 56.2 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, recoge una clara intención del legislador, que debe ser respetada, y que no es otra que la de obstaculizar la posibilidad de que prosperen, en vía jurisdiccional contable, intentos frívolos y sin fundamentación seria de poner en marcha una Administración de Justicia. En efecto, los requisitos del citado artículo 56.2 buscan, sin duda, evitar los graves daños que, para el desarrollo de sus funciones por los Gestores Públicos en un clima de normalidad y para el propio desenvolvimiento de la Justicia Contable, se producirían si la Acción Pública para la exigencia de responsabilidades contables pudiera ser objeto de un uso abusivo e indiscriminado. Sin embargo, esta concepción no puede llevarse tan lejos como para exigir a los posibles actores una precisión y complejidad, en los datos iniciales a aportar que desnaturalicen el carácter jurídico predicable a tal fase procedimental; y además resulta evidente que una solución así desnaturalizaría tanto la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas como la Acción Pública tal y como se recoge en el artículo 125 de la Constitución Española, es decir, como un Derecho Constitucional de participación de los ciudadanos en la Administración de Justicia. Dentro de este contexto, resulta fácil apreciar cómo estamos ante una institución procesal que en muchos casos será objeto de



TRIBUNAL DE CUENTAS

ejercicio por personas naturales o jurídicas en las que no va a concurrir una relación tan directa, con los fondos o caudales públicos presuntamente perjudicados, como la que se da en el actor del presente proceso jurisdiccional que era miembro de la Comisión Municipal Especial de Cuentas y Concejal de la Corporación. En el supuesto que nos ocupa, el escrito de interposición y la documentación incorporada por el ejercitante forman un cuerpo documental suficiente como para entender debidamente cumplidos los requisitos y exigencias formales recogidos por el artículo 56.2 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas».

* *Sobre los intereses devengados por los alcances, malversaciones, daños y perjuicios en caudales o efectos públicos.*

El art. 59.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, delimita el contenido de la pretensión contable señalando como tal, no sólo "el reintegro de los daños y el abono de los perjuicios originados a los caudales o efectos públicos", sino también, "... en ambos casos, con los intereses legales desde el día en que se entienda producido el alcance o irrogados los perjuicios".

Los intereses, por tanto, forman parte de la pretensión en cuanto que, como señala el art. 145 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, los perjuicios derivados de alcances, malversaciones y demás daños a los caudales o efectos públicos tienen la consideración de derechos de la Hacienda Pública, sobre los que es de aplicación el interés previsto en el art. 36.2 de la referida Ley.

Sobre este particular, el Auto de la Sala, de 20 de mayo de 1993, razonó que «La responsabilidad contable, conceptuada en el art. 38.1 de la Ley Orgánica 2/1982, en el art. 140 de la Ley General Presupuestaria y en el art. 49.1 de la Ley de Funcionamiento, entre otros, se configuró, como ha reiterado esta Sala, como una subespecie de la responsabilidad civil, de carácter patrimonial por tanto, de la que surge el deber de indemnizar daños y perjuicios. Por ello, el art. 59.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, estableció que "las partes legitimadas activamente podrán pretender ante la jurisdicción contable el reintegro de los daños y el abono



TRIBUNAL DE CUENTAS

de los perjuicios asignados a los caudales o efectos públicos y, en ambos casos, con los intereses legales desde el día en que se entienda producido el alcance o irrogados los perjuicios". Es decir, en el procedimiento de reintegro (arts. 73 y ss. de la Ley de Funcionamiento) la pretensión se centra en la restitución del alcance y en el juicio de cuentas (arts. 68 y ss. de la Ley de Funcionamiento) en el abono de los daños y perjuicios, pero tanto en uno como en otro caso han de incluirse con carácter necesario los intereses legales desde el día en que bien el alcance bien los daños tuvieron lugar. En este sentido, el art. 145.2 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria dice que la Hacienda Pública tiene derecho al interés legal sobre el importe de los alcances, malversaciones, daños y perjuicios de los caudales o efectos públicos desde el día en que se irrogaron. De la misma manera, los arts. 74.3ª y 71.4ª c) de la Ley 7/88, de 5 de abril, al establecer las especificaciones que, necesariamente, han de contener las sentencias condenatorias en ambos tipos de procedimientos, incluye, además, del importe del alcance o de los daños causados a los caudales o efectos públicos, "la condena al pago de los intereses legales calculados con arreglo a los tipos legalmente establecidos y vigentes al día en que se consideren producidos los daños y perjuicios" o el alcance.

La interpretación conjunta y sistemática de los preceptos referidos nos permite concluir, pues, que los alcances, malversaciones, daños y perjuicios en caudales o efectos públicos, devengan "ope legis" intereses legales desde el día en que tuvieron lugar. Por ello, cuando al margen de una sentencia condenatoria se pretende satisfacer, mediante el reintegro voluntario, la pretensión de la parte actora que no puede ser otra que logran la indemnidad de la Entidad Pública perjudicada, éste debe incluir no sólo el importe del saldo deudor injustificado o el daño efectivo e individualizado cuya existencia consta en las actuaciones instructoras, sino también el montante de los intereses legales que se generan "ex lege".

A estos efectos, debe tenerse en cuenta que las disposiciones aplicables a la materia se manifiestan en términos similares no sólo históricamente sino también en la actualidad. Baste citar, en este sentido, el art. 17 de la antigua Ley de Contabilidad de 25 de junio de 1870, cuya redacción heredó la sucesiva y hoy derogada Ley de Administración y Contabilidad de 1 de julio de 1911, en la que el art. 16 establecía el devengo automático de los intereses en los casos de alcances y desfalcos. Posteriormente, esta misma doctrina se mantuvo en el art. 145.2 de la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977 y ha sido transmitida al mismo precepto de vigente Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria de 23 de septiembre de 1988. De igual modo, el vigente Reglamento de Ordenación de pagos, aprobado por Real Decreto de 24 de mayo de 1891, en sus arts. 41 y 117 dispone la obligación de reintegrar las cantidades libradas y no justificadas con los intereses correspondientes desde la fecha en que debieron justificarse hasta la que el reintegro se verifique. A este mismo régimen se sujetan los llamados pago



TRIBUNAL DE CUENTAS

a justificar, los anticipos de caja fija y demás figuras afines en cuanto su propia regulación los remite al sistema de responsabilidades previsto en los arts. 140 y 146 de la citada Ley General Presupuestaria.

Pero es que además la doctrina expuesta resulta coincidente con los principios que informan la materia en nuestro Derecho común. En efecto, los arts. 1101 y ss. así como los concordantes del Código Civil incluyen en el deber de indemnizar no sólo la pérdida sufrida ("damnum emergens"), esto es el importe del alcance, sino también, la ganancia dejada de obtener ("lucrum cessans"), es decir en nuestro ámbito el interés legal desde el día en que se produjo el descubierto excluyéndose, por razones obvias, el convencional. En esta línea, el interés legal que devengan los alcances, malversaciones... merecen ser calificados, al amparo de la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo (STS. 21-II-1967; STS. 22-IV-1982; STS.10-IV-1990; STS.25-II-1992...), como "compensatorios", por cuanto se conciben como la retribución o rendimiento que corresponde a la Hacienda Pública perjudicada por el hecho de encontrarse privada de los caudales o efectos públicos durante un cierto tiempo a causa de estar gozando el presunto responsable de uso de los mismo»



TRIBUNAL DE CUENTAS

IV.- DATOS ESTADÍSTICOS SOBRE EL ESTADO
Y FUNCIONAMIENTO DE LA SECCIÓN DE EN-
JUICIAMIENTO DURANTE EL EJERCICIO 1993



TRIBUNAL DE CUENTAS

I. SALA DE JUSTICIA

I.1	Procedimiento de reintegro por alcance:		
I.1.1	Pendientes al inicio del año	54	
I.1.2	Ingresados durante 1993	19	
	TOTAL		73
I.1.3	Resueltos durante 1993	47	
	* Sentencias	27	
	* Autos	20	
I.1.4	Pendientes al finalizar el año	26	
I.2	Juicio de Cuentas		
I.2.1	Pendientes al inicio del año	1	
I.2.2	Ingresados durante 1993	1	
	TOTAL		2
I.2.3	Resueltos durante 1993	-	
I.2.4	Pendientes al finalizar el año	2	
I.3.	Recursos del artículo 48.1 de la Ley 7/88		
I.3.1	Pendientes al inicio del año	13	
I.3.2	Ingresados durante 1993	3	
	TOTAL		16
I.3.3	Resueltos durante 1993	8	
I.3.4	Pendientes al finalizar el año	8	
I.4	Recursos del artículo 54.1. de la Ley 7/88		
I.4.1	Pendientes al inicio del año	8	
I.4.2	Ingresados durante 1993	2	
	TOTAL		10
I.4.3	Resueltos durante 1993	4	
I.4.4	Pendientes durante 1993	6	
I.5	Acciones Públicas:		
I.5.1	Pendientes al inicio del año	3	
I.5.2	Ingresados durante 1993	-	
	TOTAL		3
I.5.3	Resueltos durante 1993	2	
I.5.4	Pendientes durante 1993	1	



TRIBUNAL DE CUENTAS

I.6. Recursos del artículo 46.2 de la Ley 7/88:

I.6.1	Pendientes al inicio del año	-	
I.6.2	Ingresados durante 1993	3	
	TOTAL		3
I.6.3	Resueltos durante 1993	-	
I.6.4	Pendientes durante 1993	3	

I.7. Resumen: (Gráfico nº 1)

I.7.1	Pendientes al inicio del año	79	
I.7.2	Ingresados durante 1993	28	
	TOTAL		107
I.7.3	Resueltos durante 1993	61	
I.7.4	Pendientes durante 1993	46	



TRIBUNAL DE CUENTAS

II. DEPARTAMENTOS DE PRIMERA INSTANCIA

A - DEPARTAMENTO 1º

II.1	Asuntos de única instancia.- Expedientes de cancelación de fianzas:		
II.1.1	Pendientes al inicio del año	7	
II.1.2	Ingresados durante 1993	14	
	TOTAL		21
II.1.3	Resueltos durante 1993	17	
II.1.4	Pendientes al finalizar el año	4	
II.2	Asuntos de Primera Instancia:		
II.2.1	Juicios de Cuentas		
II.2.1.1	Pendientes al inicio del año . . .	0	
II.2.1.2	Ingresados durante 1993	1	
	TOTAL		1
II.2.1.3	Resueltos durante 1993	0	
II.2.1.4	Pendientes al finalizar el año . .	1	
II.2.2	Reintegros por alcance:		
II.2.2.1	Pendientes al inicio del año . . .	84	
II.2.2.2	Ingresados durante 1993	27	
	TOTAL		111
II.2.2.3	Resueltos durante 1993	49	
II.2.2.4	Pendientes al finalizar el año . .	62	
II.2.3	Acciones Públicas:		
II.2.3.1	Pendientes al inicio del año . . .	2	
II.2.3.2	Ingresados durante 1993	0	
	TOTAL		2
II.2.3.3	Resueltos durante 1993	2	
II.2.3.4	Pendientes al finalizar el año . .	0	



TRIBUNAL DE CUENTAS

II.2.4 Actuaciones Previas. Artículo 46 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (Diligencias Preliminares)		
II.2.4.1 Pendientes al inicio del año . . .	18	
II.2.4.2 Ingresados durante 1993 ²	88	
TOTAL		106
II.2.4.3 Resueltos durante 1993	97	
II.2.4.4 Pendientes al finalizar el año . .	9	
 II.3 Ejecución de Sentencias:		
II.3.1 Pendientes al inicio del año	18	
II.3.2 Ingresados durante 1993	34	
TOTAL		52
II.3.3 Resueltos durante 1993	3	
II.3.4 Pendientes al finalizar el año	49	
 II.4 Resumen: (Gráfico nº 2)		
II.4.1 Total pendiente al inicio del año	129	
II.4.2 Total ingresado durante el ejercicio de 1993	164	
II.4.3 Total resuelto durante el ejercicio de 1993	168	
II.4.4 Total pendiente al finalizar el año	125	

²Incluidos cuarenta procedimientos no turnados, procedentes de reajuste de actuaciones previas antiguas.



TRIBUNAL DE CUENTAS

B - DEPARTAMENTO 2º

II.1 Asuntos de única instancia.- Expedientes de cancelación de fianzas:

II.1.1 Pendientes al inicio del año	7	
II.1.2 Ingresados durante 1993	14	
TOTAL		21
II.1.3 Resueltos durante 1993	18	
II.1.4 Pendientes al finalizar el año	3	

II.2 Asuntos de Primera Instancia:

II.2.1 Juicios de Cuentas

II.2.1.1 Pendientes al inicio del año . . .	1	
II.2.1.2 Ingresados durante 1993	2	
TOTAL		3
II.2.1.3 Resueltos durante 1993	2	
II.2.1.4 Pendientes al finalizar el año . .	1	

II.2.2 Reintegros por alcance:

II.2.2.1 Pendientes al inicio del año . . .	42	
II.2.2.2 Ingresados durante 1993	29	
TOTAL		71
II.2.2.3 Resueltos durante 1993	47	
II.2.2.4 Pendientes al finalizar el año ³ .	24	

II.2.3 Acciones Públicas:

II.2.3.1 Pendientes al inicio del año . . .	0	
II.2.3.2 Ingresados durante 1993	3	
TOTAL		3
II.2.3.3 Resueltos durante 1993	1	
II.2.3.4 Pendientes al finalizar el año . .	2	

**II.2.4 Diligencias Preliminares artículo 46 de la Ley de
Funcionamiento del Tribunal de Cuentas:**

II.2.4.1 Pendientes al inicio del año . . .	1	
II.2.4.2 Ingresados durante 1993	49	
TOTAL		50
II.2.4.3 Resueltos durante 1993	50	
II.2.4.4 Pendientes al finalizar el año . .	0	

³De los 24 pendientes al finalizar el año, 15 permanecen en la UAP como consecuencia de la declaración de nulidad y consiguiente devolución.



TRIBUNAL DE CUENTAS

II.3 Ejecución de Sentencias:

II.3.1 Pendientes al inicio del año	38	
II.3.2 Ingresados durante 1993	31	
TOTAL		69
II.3.3 Resueltos durante 1993	37	
II.3.4 Pendientes al finalizar el año	32	

II.4 Resumen: (Gráfico nº 3)

II.4.1 Total pendiente al inicio del año	89	
II.4.2 Total ingresados durante el año	128	
TOTAL		217
II.4.3 Total resueltos durante año ⁴	155	
II.4.4 Total pendiente al finalizar el año	62	

⁴Téngase en cuenta la incidencia relativa a los 15 Procedimientos de Reintegro que figura en el punto II.2.2.4 del Departamento 2º



TRIBUNAL DE CUENTAS

C - DEPARTAMENTO 3º

II.1	Asuntos de única instancia.- Expedientes de cancelación de fianzas:		
II.1.1	Pendientes al inicio del año	8	
II.1.2	Ingresados durante 1993	14	
	TOTAL		22
II.1.3	Resueltos durante 1993	20	
II.1.4	Pendientes al finalizar el año	2	
II.2	Asuntos de Primera Instancia:		
II.2.1	Juicios de Cuentas		
II.2.1.1	Pendientes al inicio del año . . .	1	
II.2.1.2	Ingresados durante 1993	2	
	TOTAL		3
II.2.1.3	Resueltos durante 1993	0	
II.2.1.4	Pendientes al finalizar el año . .	3	
II.2.2	Reintegros por alcance:		
II.2.2.1	Pendientes al inicio del año . . .	28	
II.2.2.2	Ingresados durante 1993	27	
	TOTAL		55
II.2.2.3	Resueltos durante 1993	43	
II.2.2.4	Pendientes al finalizar el año . .	12	
II.2.2.5	Devueltos a la Unidad de Actuaciones Previas	18	
II.2.3	Acciones Públicas:		
II.2.3.1	Pendientes al inicio del año . . .	3	
II.2.3.2	Ingresados durante 1993	1	
	TOTAL		4
II.2.3.3	Resueltos durante 1993	4	
II.2.3.4	Pendientes al finalizar el año . .	0	
II.2.4	Actuaciones Previas. Artículo 46 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (Diligencias Preliminares):		
II.2.4.1	Pendientes al inicio del año . . .	17	
II.2.4.2	Ingresados durante 1993	50	
	TOTAL		67
II.2.4.3	Resueltos durante 1993	66	
II.2.4.4	Pendientes al finalizar el año . .	1	



TRIBUNAL DE CUENTAS

II.3 Ejecución de Sentencias:

II.3.1 Pendientes al inicio del año	22	
II.3.2 Ingresados durante 1993	33	
TOTAL		55
II.3.3 Resueltos durante 1993	17	
II.3.4 Pendientes al finalizar el año	38	

II.4 Resumen: (Gráfico nº 4)

II.4.1 Total pendiente al inicio del año	79	
II.4.2 Total ingresados durante el año	127	
TOTAL		206
II.4.3 Total resueltos durante el año	150	
II.4.4 Total pendientes al finalizar el año	56	
II.4.5 Devueltos a la Unidad de Actuaciones Previas	18	



TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN TOTAL DE ACTUACIONES JURISDICCIONALES
DE LA SECCIÓN DE ENJUICIAMIENTO: (Gráfico nº 5)

<i>Pendientes al inicio del año 1993</i>	<i>376</i>	
<i>Ingresados durante el año 1993</i>	<i>447</i>	
<i>TOTAL</i>		<i>823</i>
<i>Resueltos durante el año 1993</i>	<i>534</i>	
<i>Pendientes al finalizar el año 1993</i>	<i>289</i>	
<i>Total de reintegros obtenidos en 1993 por todos los Departamentos</i>		<i>578.363.396</i>



TRIBUNAL DE CUENTAS

III. UNIDAD DE ACTUACIONES PREVIAS

III.1	Total instrucciones pendientes al inicio del año . .	90	
III.2	Total instrucciones ingresadas durante el año . . .	114	
	TOTAL		204
III.3	Total instrucciones terminadas durante el año . . .	96	
III.4	Total instrucciones pendientes al finalizar el año . .	108	



TRIBUNAL DE CUENTAS

**V.- GRÁFICOS SOBRE ASUNTOS INGRESADOS,
RESUELTOS Y PENDIENTES EN LA SECCIÓN DE
ENJUICIAMIENTO EN EL AÑO 1993**

GRAFICO N° 1: SALA DE JUSTICIA

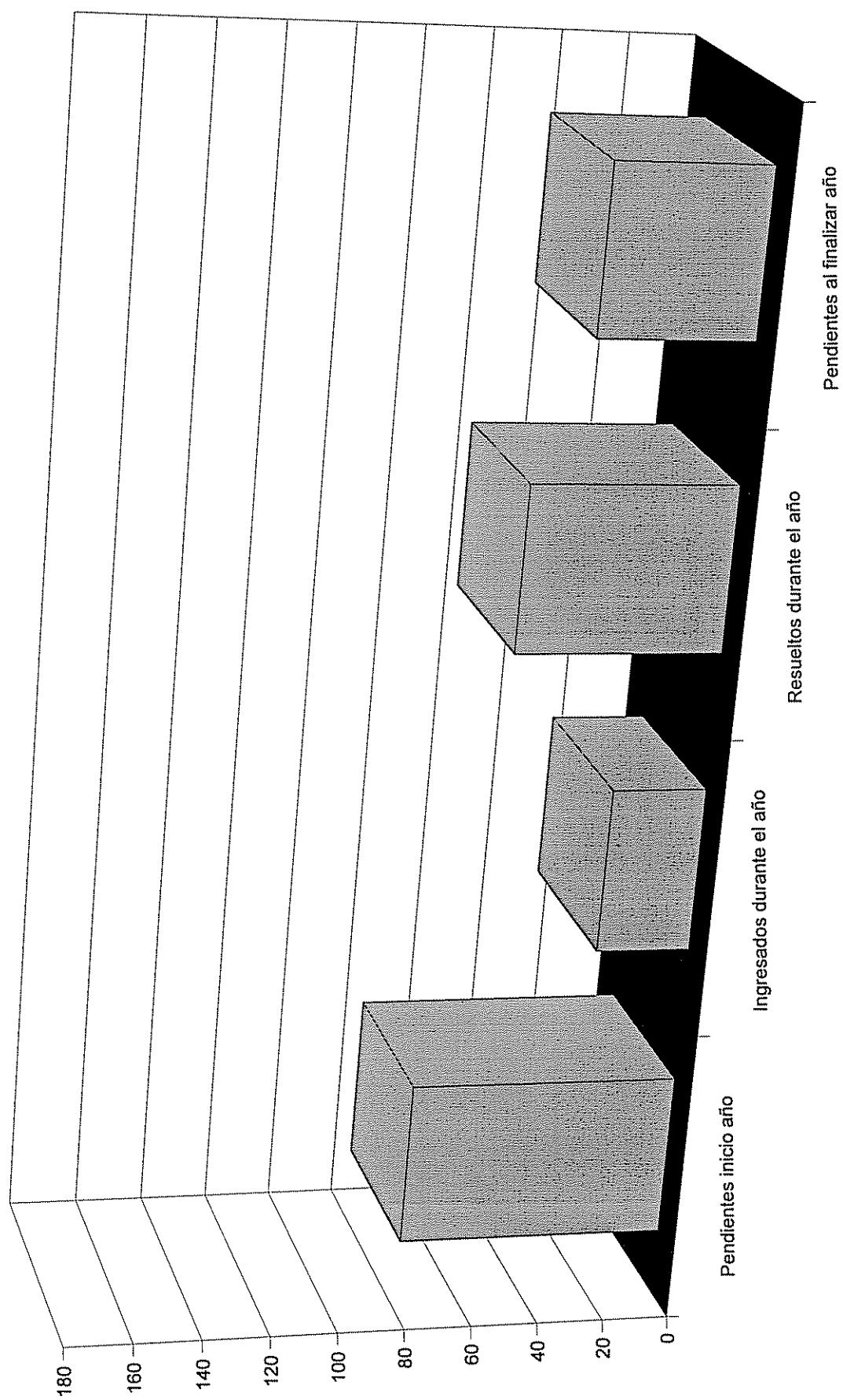


GRAFICO N° 2: DEPARTAMENTO 1° DE ENJUICIAMIENTO

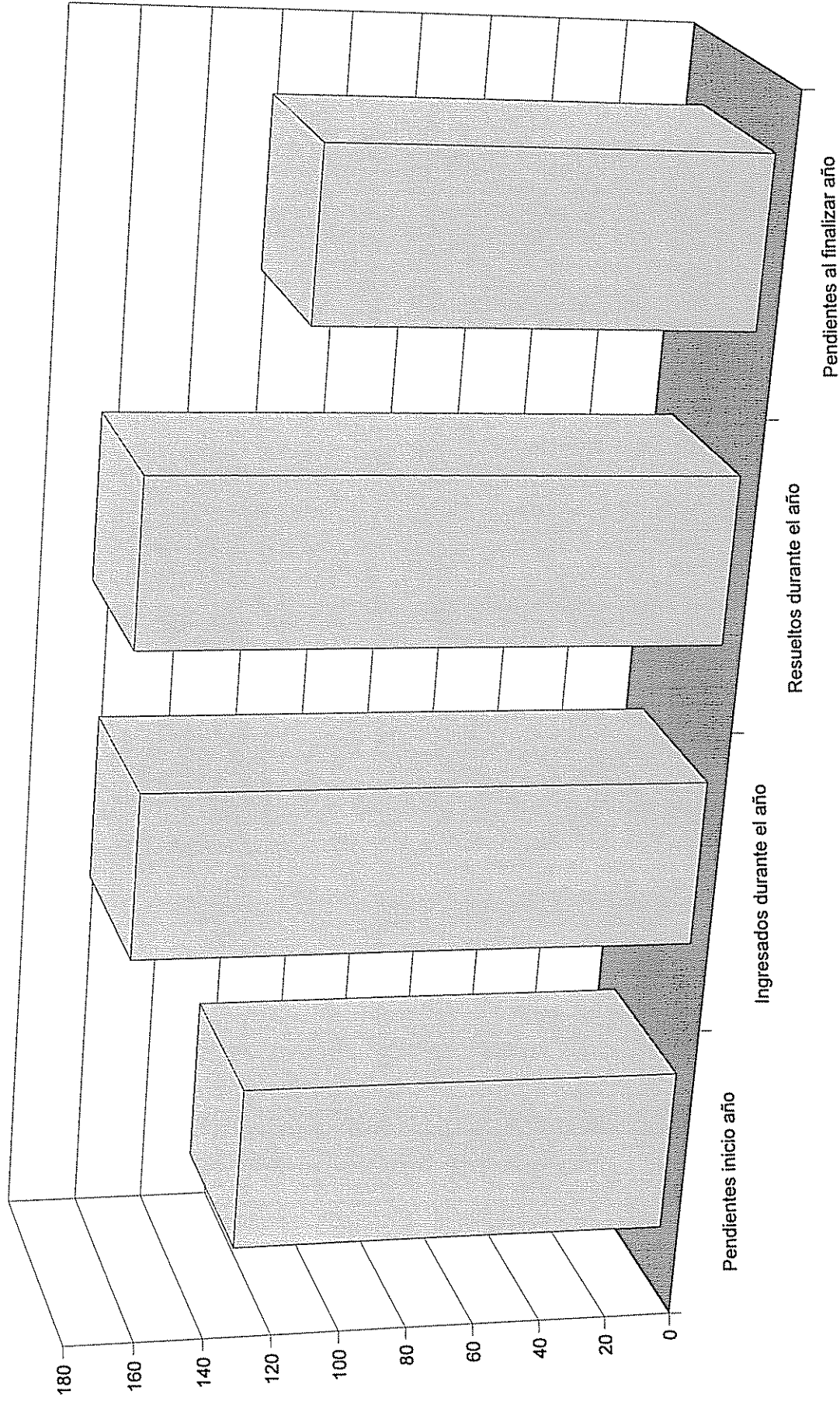


GRAFICO N° 3: DEPARTAMENTO 2° DE ENJUICIAMIENTO

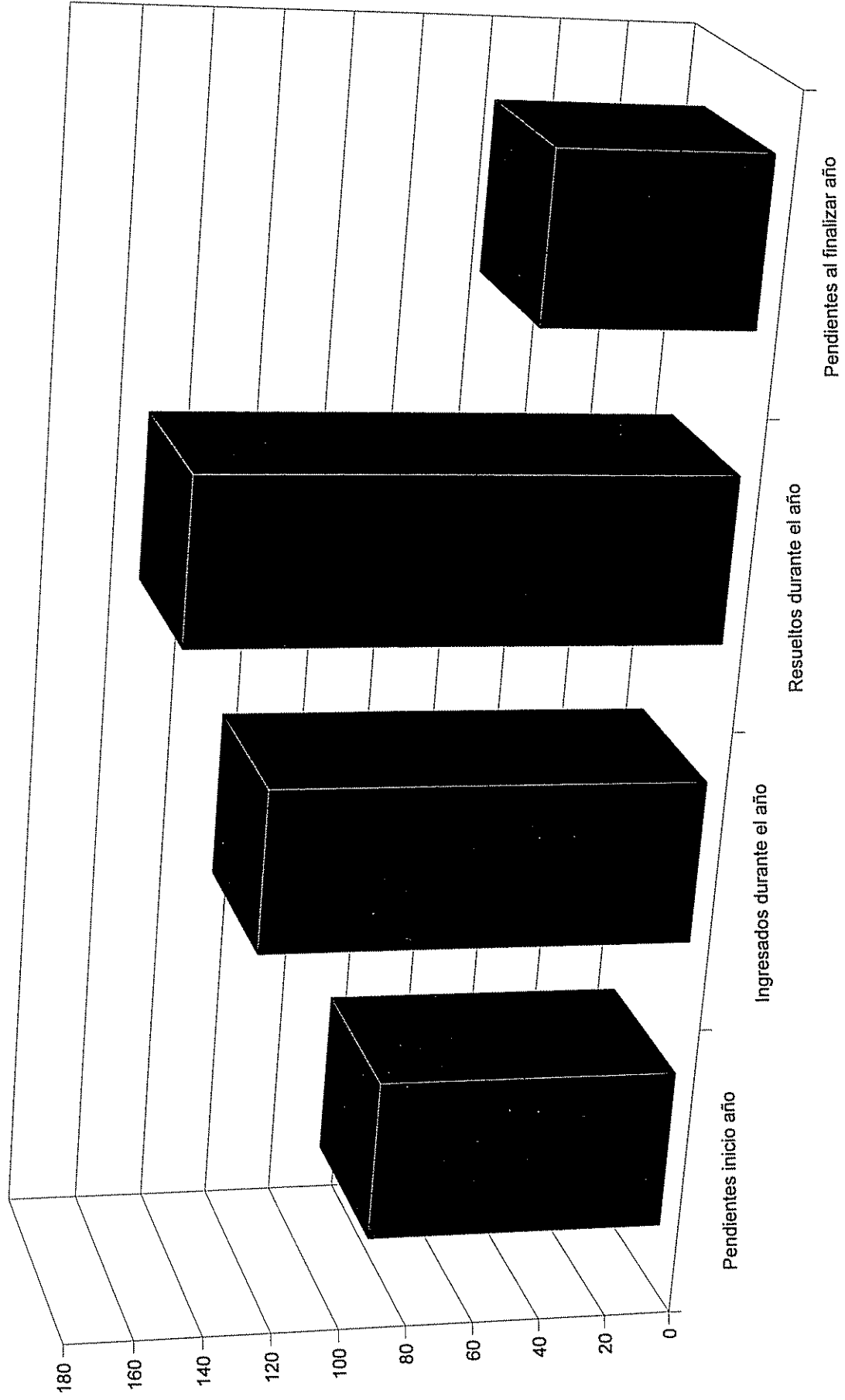


GRAFICO N° 4: DEPARTAMENTO 3° DE ENJUICIAMIENTO

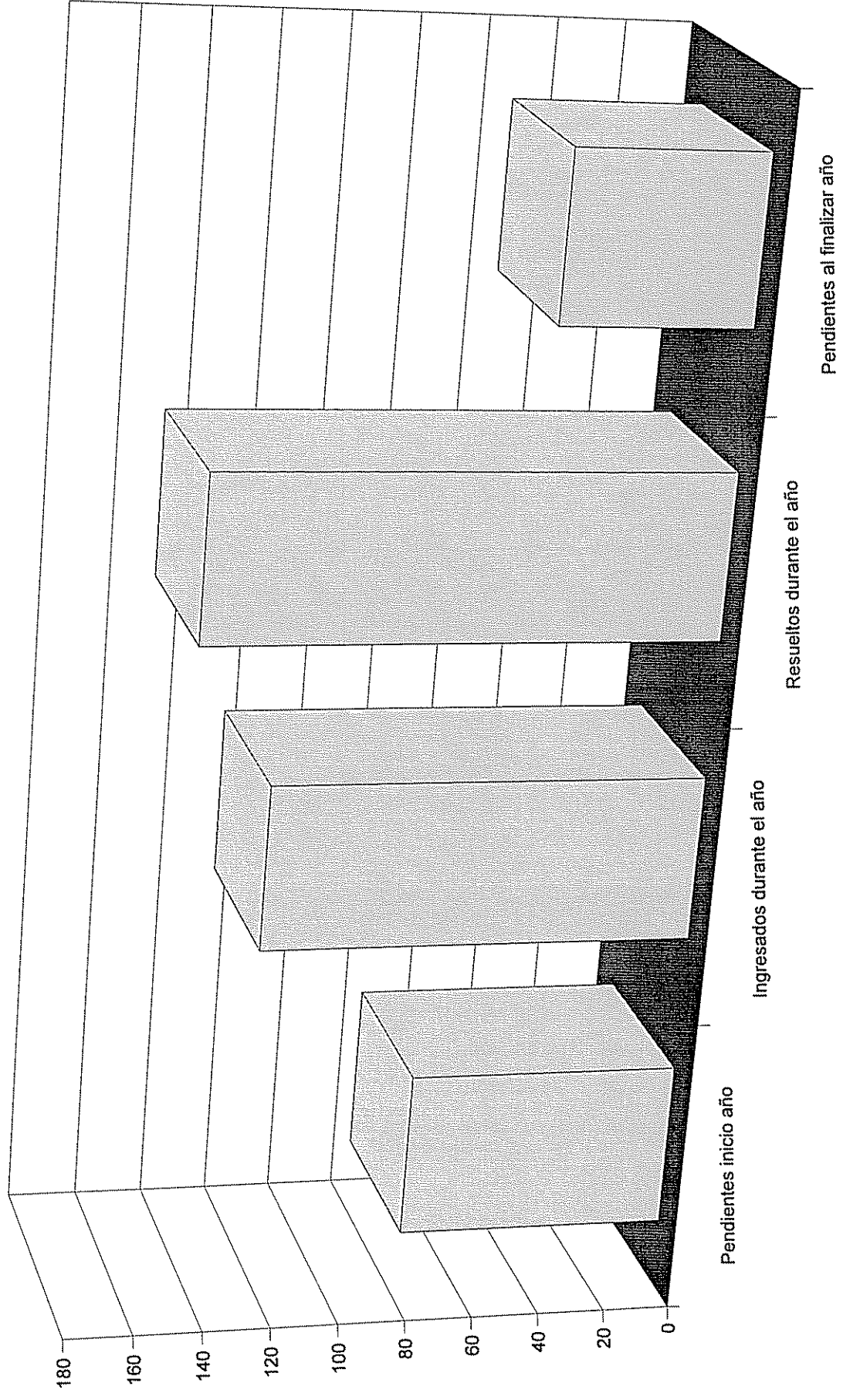


GRAFICO N° 5: ACTUACIONES JURISDICCIONALES DE LA S. DE ENJUICIAMIENTO EN 1.993

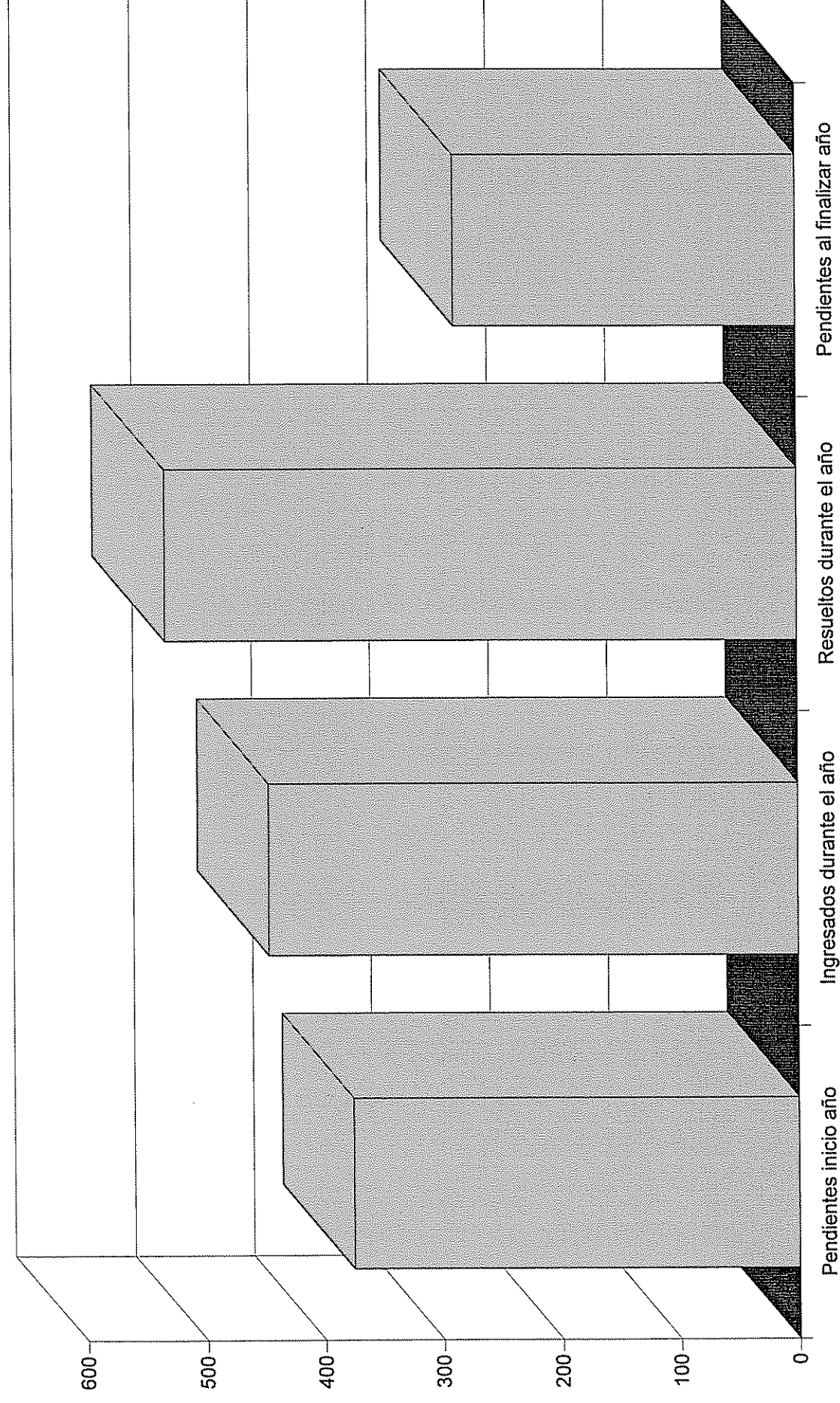


GRAFICO N° 6: UNIDAD DE ACTUACIONES PREVIAS

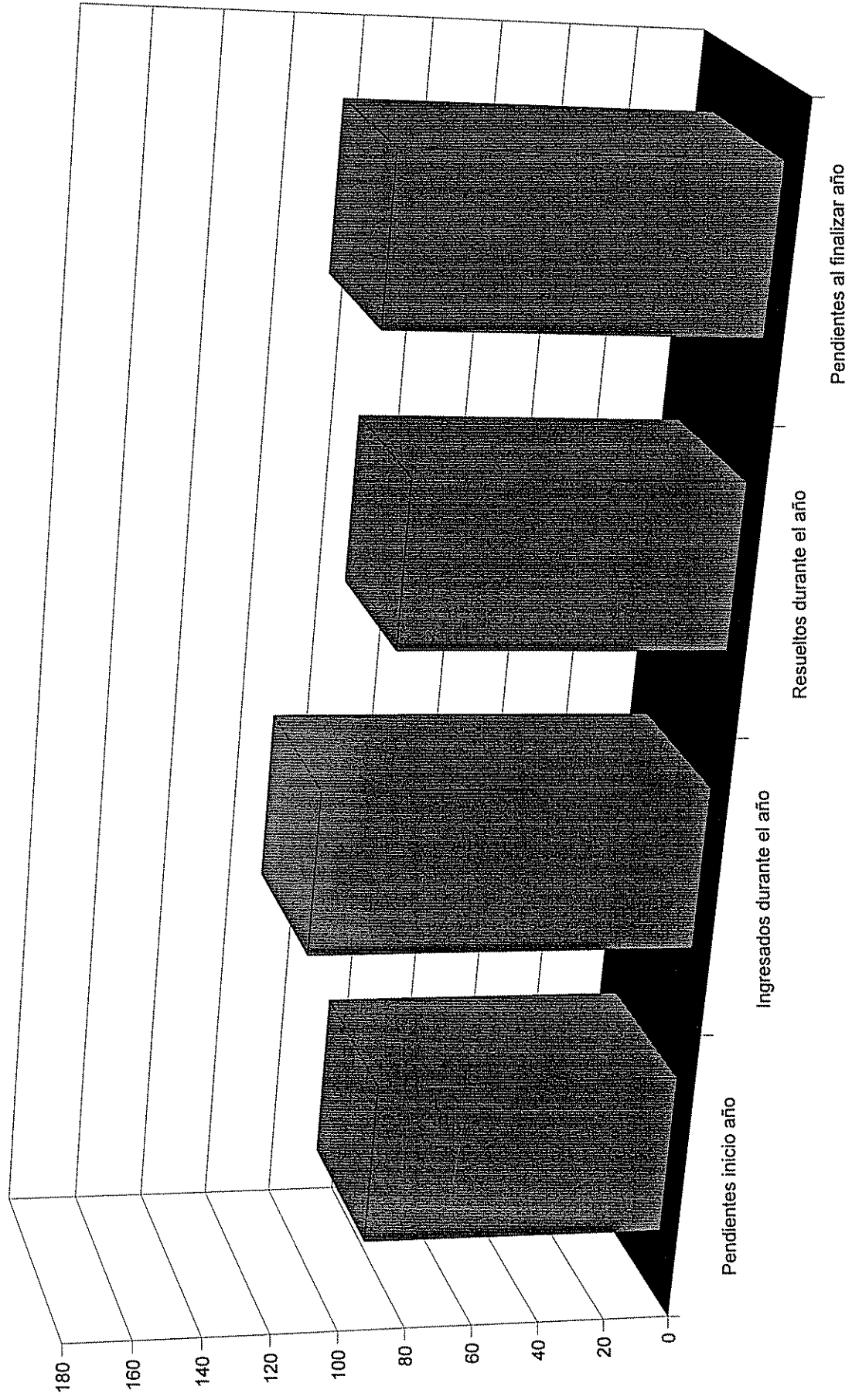


GRAFICO N° 7: CUADRO COMPARATIVO AÑOS 1.992 Y 1.993 DE LA SALA DE JUSTICIA

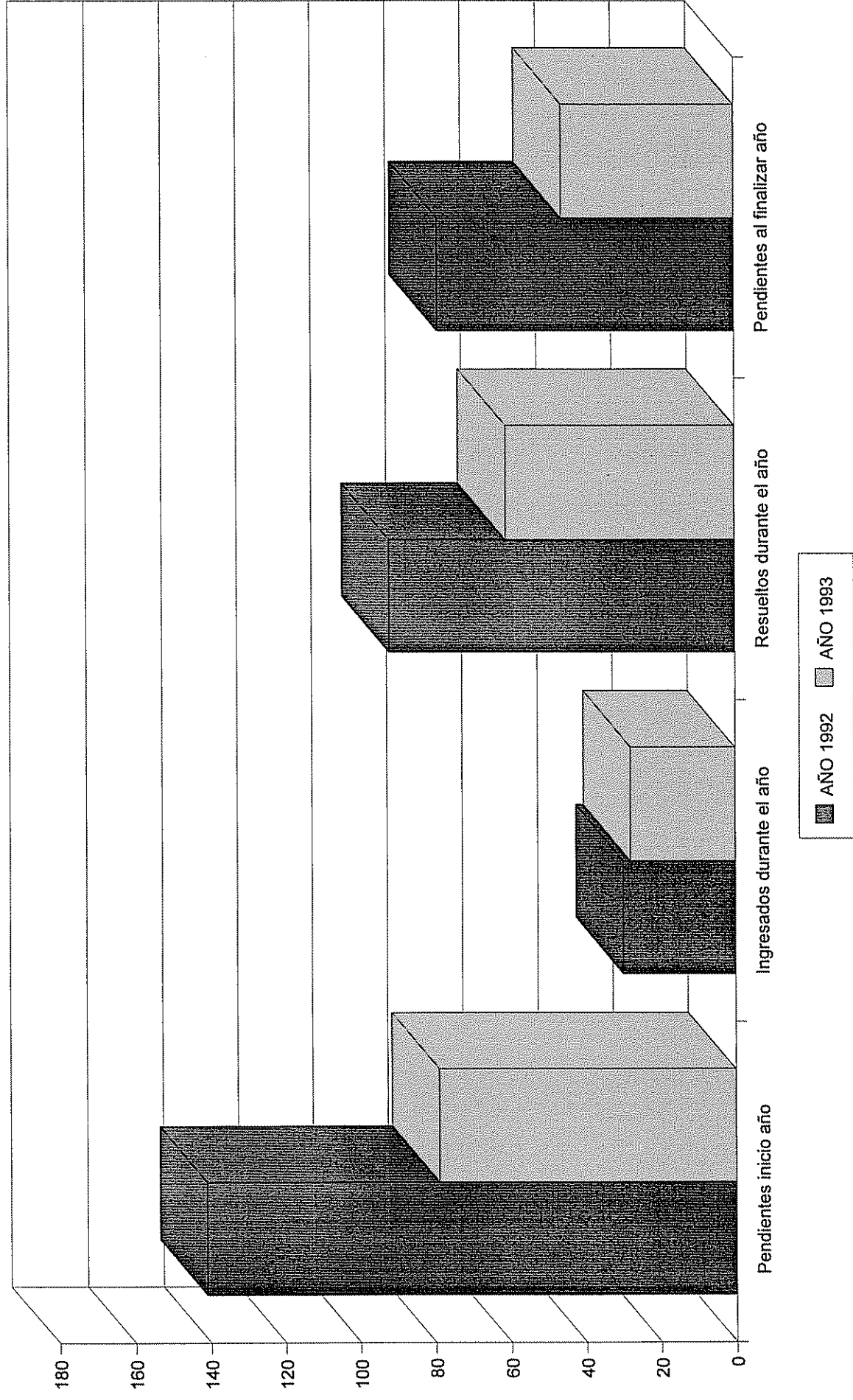


GRAFICO N° 8: CUADRO COMPARATIVO AÑOS 1.992 Y 1.993 DEL DEPARTAMENTO 1°

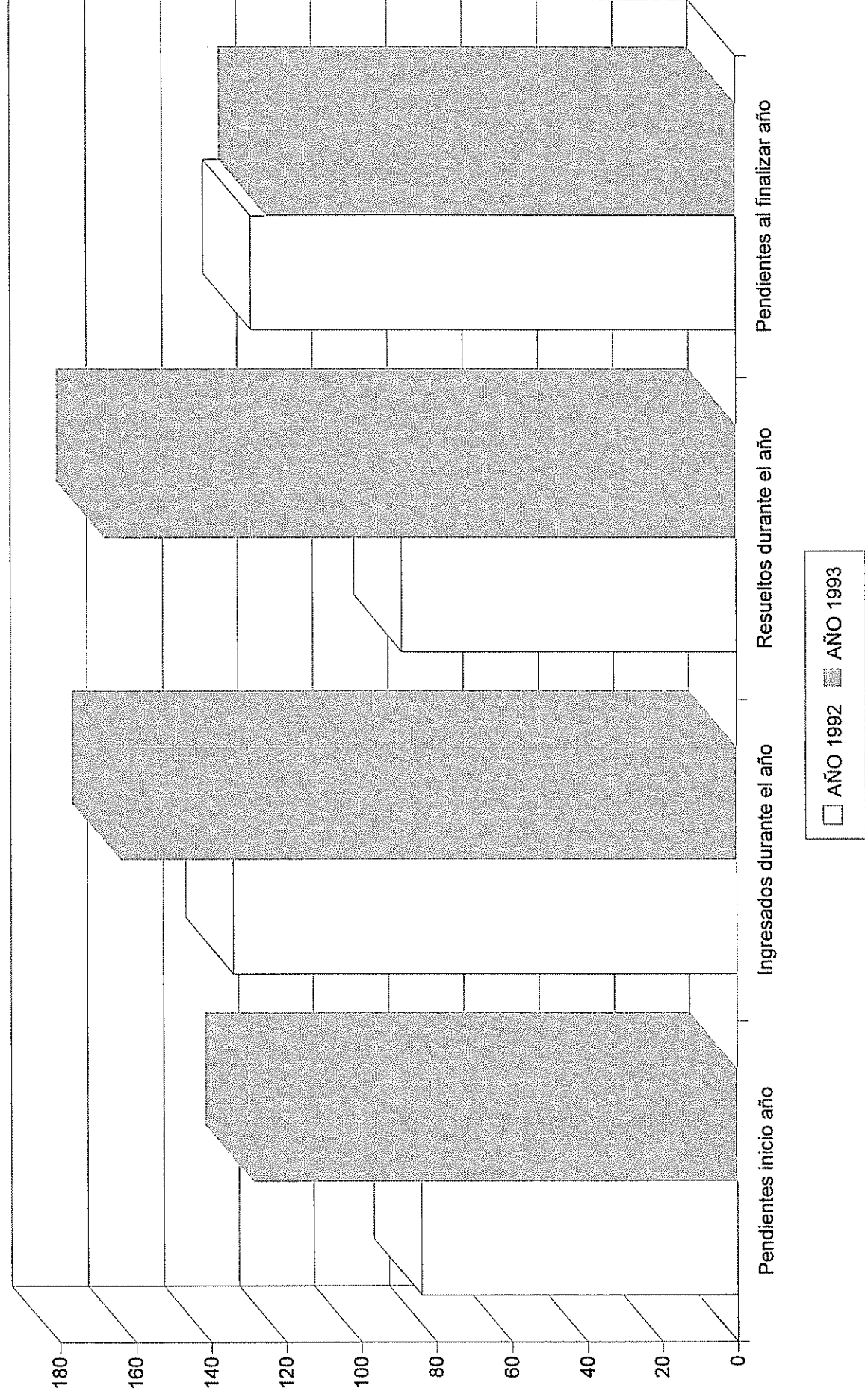


GRAFICO N° 9: CUADRO COMPARATIVO AÑOS 1.992 Y 1.993 DEL DEPARTAMENTO 2°

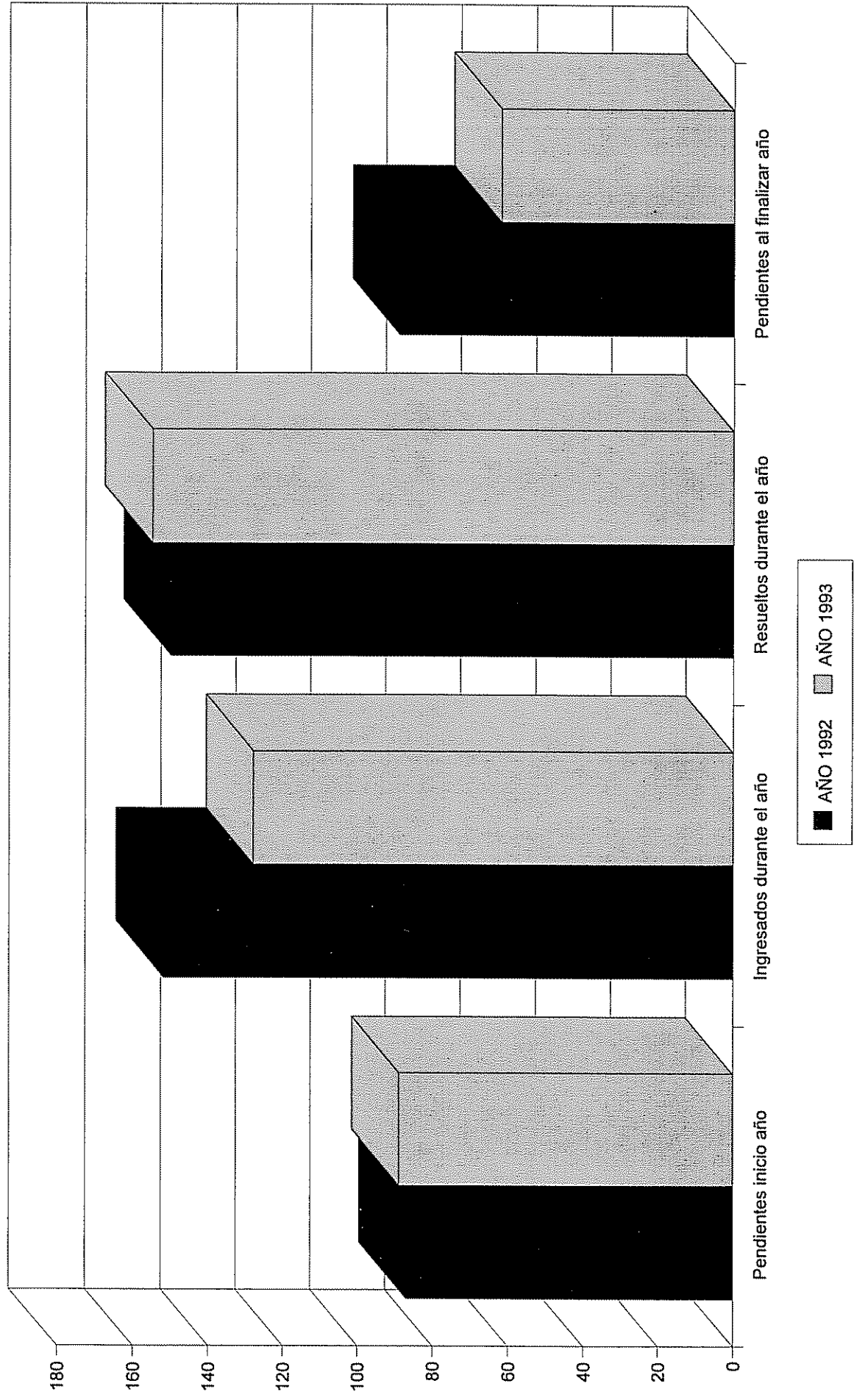
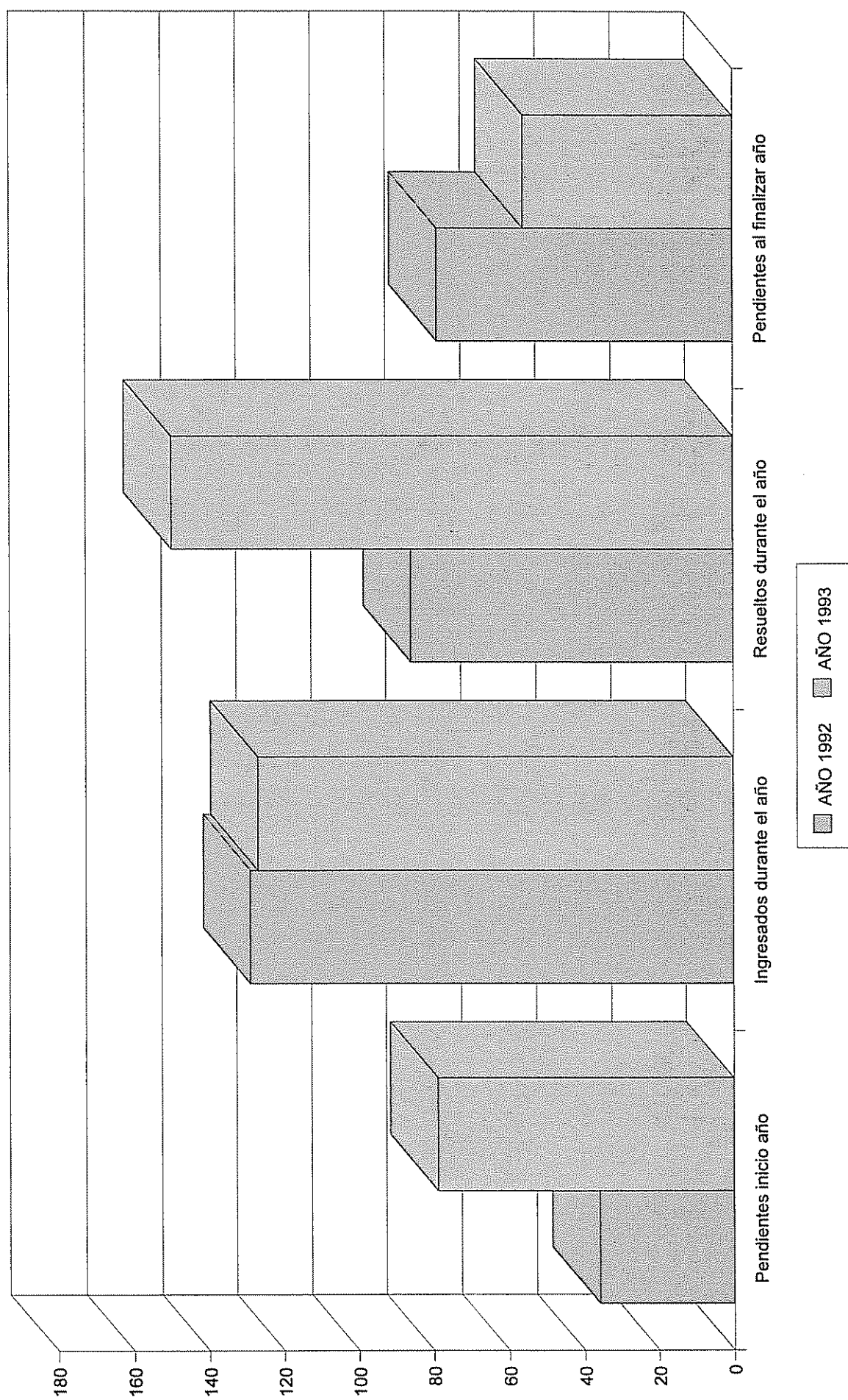


GRAFICO N° 10: CUADRO COMPARATIVO AÑOS 1.992 Y 1.993 DEL DEPARTAMENTO 3°





TRIBUNAL DE CUENTAS

drid, 24 de Julio de 1996.

LA PRESIDENTA,

Una firma manuscrita en tinta negra, que parece leer "Milagros García Crespo", rodeada por un círculo de trazo continuo.

Fdo.: Milagros García Crespo.