

# Tercer cuatrimestre del año 2001

---

Javier Medina Guijarro  
José Antonio Pajares Giménez

## 1. INTRODUCCIÓN

Siguiendo idéntica metodología a la del número anterior, ofrecemos en esta sección al lector interesado en ello una información de carácter general sobre la legislación y la jurisprudencia más relevante producida en el tercer cuatrimestre del año, en relación con las materias que directa o indirectamente afectan a la actividad económico-financiera del sector público.

En la primera parte («Legislación») constan, sistemáticamente ordenadas, Leyes del Estado y Autonómicas, Decretos u Órdenes ministeriales y demás Resoluciones. La información que se proporciona consiste en el enunciado de la disposición y la referencia del periódico oficial donde aparece publicado para facilitar su consulta.

La segunda parte («Jurisprudencia») recoge las resoluciones dictadas por la Sala de Justicia de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal y, en su caso, por el Tribunal Supremo y el Constitucional, figurando, en las primeras, una breve descripción de su fundamentación jurídica.

## 2. LEGISLACIÓN

### 2.1. Leyes estatales

■ LEY 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas (*BOE* nº 294, de 8 de diciembre de 2001).

■ LEY ORGÁNICA 1/2001, de 26 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (*BOE* nº 75, de 28 de marzo de 2001).

■ LEY ORGÁNICA 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (*BOE* nº 227, de 14 de diciembre de 2001).

■ LEY ORGÁNICA 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (*BOE* nº 307, de 24 de diciembre de 2001).

■ LEY ORGÁNICA 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) (*BOE* nº 313, de 31 de diciembre de 2001).

■ LEY 20/2001, de 26 de diciembre, sobre concesión de un crédito extraordinario por importe de 19.945.098.263 pesetas (119.872.454,79 euros) para atender insuficiencias de crédito producidas en ejercicios anteriores por la compensación de intereses de préstamos ala construcción naval (*BOE* nº 310, de 27 de diciembre de 2001).

■ LEY 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía (*BOE* nº 313, de 31 de diciembre de 2001).

■ LEY 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial (*BOE* nº 313, de 31 de diciembre de 2001).

■ LEY 23/2001, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2002 (*BOE* nº 313, de 31 de diciembre de 2001).

■ LEY 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas Fiscales, Administrativas y el Orden Social (*BOE* nº 313, de 31 de diciembre de 2001).

## **2.2. Leyes autonómicas**

### *2.2.1 Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha*

■ LEY 7/2001, de 28 de junio, de Selección de Personal y Provisión de Puestos de Trabajo (*BOE* nº 227, de 21 de septiembre de 2001).

### 2.3. Reales Decretos.

■ REAL DECRETO 939/2001, de 3 de agosto, por el que se modifica el Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre, sobre el patrimonio de la Seguridad Social (*BOE* nº 218, 11 de septiembre de 2001).

■ REAL DECRETO 945/2001, de 3 de agosto, sobre la gestión financiera de determinados fondos destinados al pago de las adquisiciones de material militar y servicios en el extranjero y Acuerdos internacionales suscritos por España en el ámbito de las competencias del Ministerio de Defensa (*BOE* nº 214, de 6 de septiembre de 2001).

■ REAL DECRETO 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (*BOE* nº 257, de 26 de octubre de 2001).

■ REAL DECRETO 1124/2001, de 19 de octubre, por el que se incorporan las prestaciones por desempleo a la acción protectora prevista en el Real Decreto 2234/1981, de 20 de agosto de 2001 (*BOE* nº 260, de 30 de octubre de 2001).

■ REAL DECRETO 1125/2001, de 19 de octubre, por el que se modifica el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero (*BOE* nº 261, de 31 de octubre de 2001).

■ REAL DECRETO 1162/2001, de 26 de octubre, por el que se modifica el artículo 29 del Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita (*BOE* nº 258, de 27 de octubre de 2001).

■ REAL DECRETO 1163/2001, de 26 de octubre, por el que se modifica el real Decreto 391/1989, de 21 de abril, para regular los programas concretos de actuación en órganos judiciales (*BOE* nº 258, de 27 de octubre de 2001).

■ REAL DECRETO 1229/2001, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Estatuto del Organismo Autónomo *Boletín Oficial del Estado* (*BOE* nº 274, de 15 de noviembre de 2001).

■ REAL DECRETO 1321/2001, de 30 de noviembre, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Justicia (*BOE* nº 288, de 1 de diciembre de 2001).

■ REAL DECRETO 1322/2001, de 30 de noviembre, por el que se establecen las reglas para la constancia en la unidad de cuenta euro de los asientos que se practiquen en los registros públicos administrativos (*BOE* nº 288, de 1 de diciembre de 2001).

## 2.4. Órdenes ministeriales

■ ORDEN de 11 de octubre de 2001 por la que se regulan las operaciones de cierre del ejercicio 2001, relativas a la contabilidad de gasto público (*BOE* nº 255, de 24 de octubre de 2001).

■ ORDEN de 15 de octubre de 2001 por la que se modifica la Orden de 30 de septiembre de 1997 por la que se crean la Junta de Contratación y la Mesa de Contratación de los Servicios Centrales, en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (*BOE* nº 255, de 24 de octubre de 2001).

■ ORDEN de 19 de octubre de 2001 por la que se regula la transición de una contabilidad en pesetas a una contabilidad en euros en la Administración General del Estado y en aquellos organismos públicos sometidos al Plan General de Contabilidad Pública (*BOE* nº 260, de 30 de octubre de 2001).

■ ORDEN de 22 de noviembre de 2001 por la que se amplía el plazo previsto para la tramitación de expedientes de modificaciones presupuestarias durante el ejercicio 2001 (*BOE* nº 286, de 29 de noviembre de 2001).

■ ORDEN de 28 de noviembre de 2001 por la que se desarrollan para el año 2002 el régimen de estimación objetiva del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el régimen especial simplificado del Impuesto sobre el Valor Añadido (*BOE* nº 287, de 30 de noviembre de 2001).

■ ORDEN de 30 de noviembre de 2001 por la que se modifica la Orden de 20 de julio de 1995 por la que se establece el régimen y cuantía del complemento de destino del Cuerpo de Secretarios Judiciales (*BOE* nº 290, de 4 de diciembre de 2001).

■ ORDEN de 7 de diciembre de 2001 por la que se modifica la jurisdicción de la Oficina Consular Honoraria en Duala (Camerún) (*BOE* nº 303, de 19 de diciembre de 2001).

■ ORDEN de 11 de diciembre de 2001 por la que se modifica la Orden de 4 de junio de 1998 por la que se regulan determinados aspectos de la gestión recaudatoria de las tasas que constituyen derechos de la Hacienda Pública (*BOE* nº 305, de 21 de diciembre de 2001).

■ ORDEN de 13 de diciembre por la que se modifica la Orden de 15 de junio de 1995 por la que se desarrolla parcialmente el Reglamento General de Recaudación en la redacción dada al mismo por el Real Decreto 448/1995, de 24 de marzo, en relación con las entidades

de depósito que prestan el servicio de colaboración en la gestión recaudatoria (*BOE* nº 305, de 21 de diciembre de 2001).

■ **CORRECCIÓN** de errores de la Orden de 7 de agosto de 2001 por la que se aprueba el modelo 346 en euros, de declaración informativa anual de subvenciones e indemnizaciones satisfechas o abonadas por entidades públicas o privadas a agricultores o ganaderos, así como los diseños físicos y lógicos para la sustitución de las hojas interiores de dicho modelo por soportes directamente legibles por ordenador, y se establece el procedimiento para su presentación telemática por teleproceso (*BOE* nº 222, de 15 de septiembre de 2001).

## 2.5. Acuerdos y Resoluciones

■ **CORRECCIÓN** de errores del Acuerdo reglamentario número 4/2001, de 6 de noviembre, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se modifica el Reglamento 1/1995, de 7 de junio, de la Carrera Judicial, en lo relativo a Magistrados suplentes y Jueces sustitutos (*BOE* nº 291, de 5 de diciembre de 2001).

■ **CORRECCIÓN** de errores de la Resolución de 25 de julio de 2001, de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, por la que se dictan instrucciones en relación con la elaboración en euros de las nóminas de determinado personal del sector público estatal.

■ **RESOLUCIÓN** de 3 de diciembre de 2001, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se hace público el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de noviembre de 2001, por el que se da aplicación a la previsión del artículo 95.3 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, respecto al ejercicio de función interventora en materia de expropiación forzosa (*BOE* nº 292, de 6 de diciembre de 2001).

■ **RESOLUCIÓN** de 29 de noviembre de 2001, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, por la que se establece el calendario de días inhábiles en el ámbito de la Administración General del Estado para el año 2002 a efectos de cómputos de plazos (*BOE* nº 302, de 18 de diciembre de 2001).

■ **RESOLUCIÓN** de 5 de diciembre de 2001, de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, por la que se dan instrucciones sobre el cuadro de la nómina del mes de enero del 2002 en relación con la del mes de diciembre del 2001 por la introducción del euro (*BOE* nº 298, de 13 de diciembre de 2001).

■ RESOLUCIÓN de 11 de diciembre de 2001, de la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se regula la presentación por vía telemática de recursos de reposición y otras solicitudes de carácter tributario (BOE nº 311, de 28 de diciembre de 2001).

■ ACUERDO Reglamentario número 4/2001, de 6 de noviembre, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se modifica el Reglamento 1/1995, de 7 de junio, de la Carrera Judicial, en lo relativo a Magistrados suplentes y Jueces sustitutos (BOE nº 279, de 21 de noviembre de 2001).

### 3. JURISPRUDENCIA

#### 3.1. Tribunal de Cuentas. Sala de Justicia

##### 3.1.1 Sentencias y resúmenes doctrinales

■ SENTENCIA nº 1/2001, de 2 de febrero. Recurso de apelación nº 23/00. Procedimiento de reintegro nº 173/98. Ramo de Corporaciones Locales, Toledo. Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio de la Rosa Alemany.

En la medida en que el gestor de los fondos públicos menoscabados no ofreciera justificación con suficiente poder de descargo del empleo dado a los caudales utilizados nos encontraríamos ante un descubierto en cuentas o alcance en los términos contemplados en el artículo 72 de la Ley 7/88.

La responsabilidad contable subsidiaria implica que la conducta del sujeto del que se pretende su declaración como responsable subsidiario debe estar involucrada en un devenir causal que lleve a la producción del perjuicio de los caudales públicos. Esto es, toda responsabilidad exige relación de causalidad entre los actos del llamado a ser responsable y los efectos damnificables, y así también la subsidiaria contable demanda que las comisiones u omisiones de los pretendidamente responsables hayan formado parte de la causa originadora de los daños en los fondos públicos. La responsabilidad subsidiaria exige que se hayan dado incumplimientos o cumplimientos negligentes o morosos de obligaciones legales por parte de los posibles responsables, y que dicha actitud haya intervenido eficazmente en el curso causal generador del menoscabo en los efectos públicos. No basta, por tanto, con el desenvolvimiento de dicha actitud infractora, culposa o morosa para ser declarado responsable subsidiario, sino que hace falta, además, que por medio de la misma se haya éste

visto inmerso en el mencionado curso causal productor del daño indemnizable.

Corresponde al Tribunal de Cuentas la función de enjuiciamiento contable, estando reservada la función de enjuiciamiento disciplinario a otros órganos de la Administración de Justicia, y en el ejercicio de aquella función podrá llegar a realizar valoraciones sobre incumplimientos o demoras de obligaciones profesionales en la medida que ello sea necesario para la declaración de responsabilidades contables, esto es, a título prejudicial, pero con el punto de mira puesto en como se incrustan dichas actuaciones infractoras disciplinarias en el proceso causal de los daños a los fondos públicos.

■ SENTENCIA 2/2001, de 2 de febrero. Recurso de apelación nº 26/00. Procedimiento de reintegro nº 48/98. Ramo de Corporaciones Locales, Madrid. Ponente: Excmo. Sr. D. Miguel C. Álvarez Bonald.

Las cuestiones relativas al fondo del asunto, así como la practica de prueba, deben ser objeto de examen en el proceso jurisdiccional contable y no en fase de actuaciones previas, por lo que no cabe exigir al órgano instructor que se manifieste sobre aspectos jurídicos cuyo contenido excede de sus competencias ni, consecuentemente que se considere incongruente, ya que la incongruencia omisiva de las resoluciones que vulnera el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva no implica que la notificación de la resolución deba extenderse a la consideración minuciosa de todos y cada uno de los argumentos jurídicos esgrimidos por las partes, ni exige una respuesta pormenorizada a todas las alegaciones de las partes, bastando que el órgano decisor exprese las razones jurídicas en que se apoya para adoptar su decisión.

Por lo que respecta a la caducidad de la instancia, el plazo de dos meses, prorrogables por otro mes con justa causa, en que deben practicarse las actuaciones prevenidas en el artículo 47 de la Ley 7/88, es un término señalado al Delegado Instructor, que la Sala ha entendido tiene carácter meramente indicativo y cuyos efectos y consecuencias están limitados al ejercicio de las funciones de los instructores, pero cuyo incumplimiento no determina la caducidad del trámite ni la caducidad de la instancia o del procedimiento, primero porque ello significaría atribuir a las actuaciones de instrucción efectos que excederían del ámbito asignado a su propia naturaleza preparatoria y previa, impidiendo la iniciación del procedimiento jurisdiccional del que forman parte, y segundo, porque no existe precepto alguno que

sancione la no tramitación de las actividades del órgano instructor con la preclusión del trámite o la extinción del procedimiento.

El ejercicio de la jurisdicción penal y contable sobre unos mismos hechos es compatible dada la distinta naturaleza de la responsabilidad penal y contable, ya que en la penal se manifiesta el *ius puniendi* del Estado como derecho a imponer penas previamente definidas a las personas criminalmente responsables, mientras que la contable tiene por objeto el enjuiciamiento de la responsabilidad contable.

■ SENTENCIA 3/2001, de 28 de febrero. Recurso de apelación nº 37/00. Procedimiento de reintegro nº 162/98. Ramo de Haciendas Locales, Cádiz. Ponente: Excmo. Sr. D. Miguel C. Álvarez Bonald.

En virtud del artículo 1214 del Código Civil el actor debe probar la existencia del alcance en los fondos públicos y la imputabilidad del mismo al demandado por concurrir en la conducta de éste los requisitos que, para la responsabilidad contable directa, se recogen en los artículos 38 y 42 de la Ley Orgánica 2/82 y 49 de la Ley 7/88.

La situación de rebeldía del demandado no debe provocar ni una valoración excesivamente formal y rigurosa de la prueba aportada por el actor, ni una rígida aplicación de la distribución de la carga probatoria, pues ambas circunstancias podrían provocar el efecto no deseado de que se coloque a los rebeldes en mejor posición que a los no rebeldes y que se produzca una grave indefensión para el actor.

■ SENTENCIA 4/2001, de 28 de febrero. Recurso de apelación nº 38/00. Procedimiento de reintegro nº 199/96. Ramo de Obras Públicas, Madrid. Ponente: Excmo. Sr. D. Paulino Martín Martín.

Por aplicación del principio de distribución de la carga de la prueba, acreditada la condición de cuentadante y los bienes o caudales públicos confiados a su cargo, corresponde a aquél rendir cuenta detallada del destino dado a los mismos, respondiendo, en su caso, de los perjuicios que por sus incumplimientos pudieran derivarse para los caudales o efectos públicos que tuviera encomendados. En el ámbito contable basta con que el demandante acredite, 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 sólo hecho de ser gestor de los mismos, tenía la obligación de responder de ellos y rendir cuenta de su inversión y empleo para que se puedan tener por suficientemente probados los hechos constitutivos de la responsabilidad contable. El demandado tendrá que probar, por su parte, o bien que no ha existido daño alguno a los caudales públicos de que se trate, o bien,

que ha cumplido con su inexcusable obligación cuentadataria, o bien que no era a él a quien dicha obligación correspondía.

El principio de presunción de inocencia no puede entenderse reducido al estricto campo penal, siendo de aplicación al ámbito contable; ahora bien no supone una vulneración del referido principio el entender que la responsabilidad no desaparece por la simple elevación de las cuentas correspondientes, ya que como gestor de fondos públicos está obligado a rendir cuentas, debiendo justificar partida por partida a qué se destinaron los fondos que estuvieron a su cargo.

Sin perjuicio de que la jurisprudencia ha venido interpretando en sentido amplio el requisito de gestionar fondos públicos, el director gerente de una empresa mercantil no tiene la condición de gestor de fondos públicos, y al no existir esta gestión no cabe hablar de responsabilidad contable, sin perjuicio de la posible concurrencia de otro tipo de responsabilidad. El concepto de responsable contable directo que establece el artículo 42 de la Ley Orgánica 2/82 sólo puede entenderse dentro de lo que es la competencia del Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función jurisdiccional, es decir, sólo pueden ser considerados responsables quienes han tenido a su cargo fondos públicos.

■ SENTENCIA 5/2001, de 15 de marzo. Recurso de apelación nº 27/00. Procedimiento de reintegro nº 141/96. Ramo de Haciendas Locales, Granada. Ponente: Excmo. Sr. D. Paulino Martín Martín.

La fijación de los hechos y la valoración de los medios de prueba es competencia del juez de instancia; no obstante, dada la naturaleza del recurso de apelación que, como recurso ordinario, permite un *novum iudicium*, puede esta Sala valorar las pruebas practicadas en primera instancia y corregir, o no, la ponderación llevada a cabo por el juez *a quo*, ya que el recurso de apelación otorga plenas facultades al Tribunal de Apelación para resolver cuantas cuestiones se le planteen sean de hecho o de derecho. Ahora bien, frente al juicio de apreciación de la prueba que la sentencia contenga, no pueden prevalecer meras alegaciones de parte, sino que será necesario desvirtuar los hechos declarados probados con medios que acrediten la inexactitud de los mismos y la veracidad de los alegados en contrario.

En el ámbito de la responsabilidad contable, cuyo contenido es el de una responsabilidad civil y no sancionadora, es de aplicación el principio civil de carga de la prueba establecido en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil 1/2000, en virtud del cual el demandante debe probar que se ha producido el descubierto del que deriva la obligación de indemnizar a la Hacienda Pública los daños y per-

juicios causados, siempre que se den los demás requisitos de la responsabilidad contable, indemnización que no es sino el efecto jurídico correspondiente a su pretensión de demanda, y al demandado le corresponde probar los hechos que impiden, desvirtúan o extinguen dicha obligación. El principio de carga de la prueba es de aplicación en las contiendas en que, efectuada una actividad probatoria, los hechos han quedado inciertos y en tal caso las consecuencias perjudiciales de la falta de prueba han de recaer en aquel a quien correspondía la carga de probar.

Para que un acta de arqueo pueda ser considerada como prueba suficiente de la existencia de un perjuicio en los fondos públicos es preciso que las conclusiones que refleja estén amparadas por un estudio serio, por completo del examen y verificación de las cuentas.

■ SENTENCIA 6/2001, de 15 de marzo. Recurso de apelación nº 46/00. Procedimiento de reintegro nº 137/98. Ramo de Comunidades Autónomas, País Vasco. Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio del Cacho Frago.

La excepción de falta de litisconsorcio pasivo necesario se fundamenta en el principio de contradicción y en la sacralización de la cosa juzgada, que obliga a que la relación procesal se constituya de tal forma que sean llamados al juicio todos los sujetos que se encuentren de alguna manera vinculados al actor de forma conexas e interdependiente por el asunto del que nace la acción que se pretende ante el juez o tribunal. Es, pues, preceptivo que sean llamadas al debate procesal todas las partes que tengan interés legítimo en el fallo con el fin de que tengan oportunidad de defender sus derechos. El litisconsorcio pasivo necesario es inescindible, deben llevarse a juicio a todos los presuntos responsables, pues de otra forma quedaría malformada la relación jurídico-procesal, conculcándose la tutela judicial que comporta la proscripción de cualquier tipo de indefensión y la obligación de que en todo proceso deba respetarse el derecho a la defensa contradictoria de todos los contendientes. La falta o defecto en dicha relación acarrea la imposibilidad de conocer sobre el fondo del asunto.

■ SENTENCIA 7/2001, de 15 de marzo. Recurso de apelación nº 50/00. Procedimiento de reintegro nº 159/98. Ramo de Corporaciones Locales, Ciudad Real. Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio del Cacho Frago.

La legitimación activa en el ámbito contable corresponde, en todo caso, a la Administración o entidad pública perjudicada que podrá ejercer toda clase de pretensiones de responsabilidad contable.

El plazo de prescripción de la responsabilidad contable se interrumpe desde que se hubiera iniciado cualquier actuación fiscalizadora, procedimiento fiscalizador, jurisdiccional o de cualquier otra naturaleza que tuviera por objeto el examen de los hechos determinantes de la responsabilidad contable.

La responsabilidad contable se imputa a aquellas personas que por acción u omisión contraria a la Ley originaren el menoscabo de los caudales o efectos públicos, siendo el objeto de la jurisdicción contable el conocimiento de las pretensiones de responsabilidad que, desprendiéndose de las cuentas que deben rendir todos cuantos tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, se deduzcan frente a los mismos como consecuencia de acciones u omisiones contrarias a las leyes reguladoras del régimen presupuestario y de contabilidad que resulta aplicable al sector público.

■ SENTENCIA 8/2001, de 15 de marzo. Recurso de apelación nº 4/01. Procedimiento de reintegro nº 12/98. Ramo de Haciendas Locales, Burgos. Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio del Cacho Frago.

La Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas ha definido el alcance como el saldo deudor injustificado de una cuenta o, en términos generales, la ausencia de numerario o de justificación de las cuentas que han de ser rendidas por los que tienen a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, entendiéndose por cuenta, en sentido amplio, aquel documento de índole contable en el que constan, se registran o figuran, con o sin valoraciones finales o ajustes numerarios, según técnicas habituales y reguladas legalmente, operaciones relacionadas directa o indirectamente con la actividad económico-financiera del sector público o de las personas físicas o jurídicas receptoras de subvenciones. 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.

Los elementos configuradores de la responsabilidad contable son subjetivos, objetivos y causales, en cuanto ha de predicarse de las personas que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos y realicen acciones u omisiones en las que concurra dolo, culpa o negligencia grave. Es necesario además que exista un ilícito contable,

y finalmente se exige la relación de causalidad entre la acción u omisión dolosa, culposa o gravemente negligente y el resultado dañoso.

■ SENTENCIA 9/2001, de 18 de abril. Recurso de apelación nº 52/00. Procedimiento de reintegro nº 60/99. Ramo de Correos, Murcia. Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio de la Rosa Alemany.

La responsabilidad contable resulta predicable de aquellas personas que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos y que en el ejercicio de ese tipo de tareas provoquen daños a los mismos a consecuencia de acciones u omisiones dolosas o gravemente culposas constitutivas, a su vez, de infracciones normativas presupuestarias o de contabilidad. 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 trascendencia, 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.

En el ámbito contable es aplicable el principio civil de carga de la prueba, de forma que correspondería al que reclama la declaración de responsabilidad contable demostrar que se ha producido un daño en los fondos públicos y que el sujeto pasivo de la reclamación estaba a cargo de los fondos menoscabados, y a éste le correspondería probar que los perjuicios no se debieron a su actuación dolosa o gravemente culposa.

■ SENTENCIA 10/2001, de 18 de abril. Recurso de apelación nº 13/01. Procedimiento de reintegro nº 147/97. Ramo de Organismos Autónomos (Correos), Albacete. Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio del Cacho Frago.

El artículo 24 de la Constitución otorga una amplia protección, puesto que garantiza no sólo el libre acceso a los tribunales, sino también el derecho a obtener una resolución integral de los conflictos sometidos a su conocimiento de forma fundada y congruente con el *petitum*. La jurisprudencia constitucional considera que adolecen de falta de congruencia las resoluciones que concedan más de lo pedido por el actor, menos de lo resistido por el demandado, cosa diferente a lo solicitado por ambas partes o grave en un recurso más de lo que

ya estaba el recurrente. Para que la incongruencia conculque el derecho de la tutela judicial debe constituir una desviación del tema *decidendi* de tal importancia que suponga una completa modificación de los términos del debate, produciéndose un fallo extraño a la pretensión. Es decir, no infringe el citado precepto una resolución jurisdiccional que ofrezca una respuesta explícita y pormenorizada de todas y cada una de las pretensiones y conceda una solución global sobre lo pretendido.

■ SENTENCIA 11/2001, de 30 de mayo. Recurso de apelación nº 11/01. Procedimiento de reintegro nº 83/97. Ramo de Economía y Hacienda, Madrid. Ponente: Excmo. Sr. D. Miguel C. Álvarez Bonald.

La jurisdicción contable debe respetar los hechos declarados probados en una sentencia contencioso-administrativa firme. Tales hechos deben considerarse probados e inamovibles en virtud del principio de cosa juzgada, ya que la compatibilidad legal para que dos jurisdicciones puedan conocer de unas mismas conductas ilegales no puede interpretarse de forma que parezca jurídicamente posible que unos mismos hechos puedan existir para un orden y, en cambio, no para el otro. Ahora bien, la jurisdicción contable es la única competente para decidir sobre la existencia, o no, de responsabilidades contables derivadas de hechos concretos, aunque éstos hayan sido enjuiciados por otros órdenes jurisdiccionales en el ámbito de sus competencias.

La no aplicación del importe de una subvención o ayuda pública al fin para el que se había concedido constituye un supuesto de alcance, y la responsabilidad contable derivada de la ilícita aplicación de tales fondos recae en las personas o entidades receptoras de la subvención, ya sean, por tanto, personas físicas o jurídicas.

■ SENTENCIA 12/2001, de 29 de junio. Recurso de apelación nº 8/01. Procedimiento de reintegro nº 226/98. Ramo de Correos, La Coruña. Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio de la Rosa Alemany.

La excepción de litisconsorcio pasivo necesario, como excepción de carácter perentorio, si prospera produce una absolución en la instancia, dejando imprejuizado el fondo del asunto, debiendo, además, ser imperativamente revelada por el órgano jurisdiccional, aunque no la aduzca o alegue el demandado. El litisconsorcio pasivo necesario viene impuesto por vinculaciones subjetivas de carácter inescindible, así el demandante en todo proceso debe convocar al mismo a cuantas personas físicas o jurídicas puedan estar afectadas por la resolución que en el mismo se adopte; es decir, el actor, para el

logro de sus pretensiones, no puede elegir libremente a los demandados, sino que debe dirigir su acción frente a todos los que tengan evidente y legítimo interés en impugnarla y puedan resultar afectados por la decisión jurisdiccional que se pronuncie. Sólo habría lugar al litisconsorcio pasivo necesario cuando la sentencia que recayera en el proceso hubiera de afectar directa y necesariamente a aquel que no hubiera sido parte en el mismo, sin que haya lugar al mismo cuando los posibles efectos que se produjeran frente a terceros tuvieran un carácter reflejo por una simple conexión. En el ámbito de la responsabilidad contable, que es de carácter civil, patrimonial y personal, el fallo condenatorio que pudiera recaer en un proceso no puede afectar a otros interesados, dado que en el mismo se declara la responsabilidad contable de una persona determinada, responsabilidad que es subjetiva y que da lugar a que dicha persona deba reintegrar los daños y perjuicios causados en los fondos públicos, obligación que nunca atentaría contra otros interesados, de quienes no se podría decir que habían sido vencidos en juicio sin ser oídos. La declaración de responsabilidad contable de una persona determinada no impediría que posteriormente se entrara a conocer de la responsabilidad contable que pudiera afectar a otras personas relacionadas con los hechos, incluso admitir que la presentación por la demandada de otros presuntos titulares de responsabilidades contables pudiera impedir, sin otro argumento, que el fondo fuera tratado, podría considerarse vulnerador del principio de tutela efectiva, puesto que provocaría en el demandante una clara situación de indefensión.

La responsabilidad contable resulta predicable de aquellas personas que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, en cuanto el que recibe fondos públicos debe justificar la inversión de los mismos, respondiendo de ellos en tanto no se produzca la data, bien sea bajo la forma de papel, esto es, justificantes adecuados de su inversión, o bien sea en forma de dinero; es decir, reintegro de las cantidades no invertidas. Acreditado un cargo y constatada la falta de papel o dinero; aparece un descubierto en las cuentas o alcance de fondos públicos.

■ SENTENCIA 13/2001, 29 de junio. Recurso de apelación nº 9/01. Procedimiento de reintegro nº 6/91. Ramo de Agricultura, Madrid. Ponente: Excmo. Sr. D. Paulino Martín Martín.

En el ámbito de una responsabilidad contable derivada de la percepción indebida de una subvención, corresponde al demandante, en virtud del principio civil de carga de la prueba, probar que la entidad subvencionada no debió percibir la subvención en cuanto no había realizado la actividad que daba derecho a su cobro, y al demandado,

por su parte, probar que sí había realizado tal actividad ya que esto es lo que impediría que naciera la obligación de indemnizar los daños y perjuicios causados. En cualquier caso, la aplicación del principio de carga de la prueba es necesaria en las contiendas en que, efectuada una actividad probatoria, los hechos relevantes para la decisión han quedado inciertos o dudosos.

Es competencia exclusiva del Tribunal de Cuentas el enjuiciamiento de la responsabilidad contable, si bien la jurisdicción penal es prevalente en orden a la determinación de los hechos, y la autoría y tales pronunciamientos deben ser respetados en sede contable, en cuanto no es legalmente posible que unos mismos hechos existan para un orden jurisdiccional y no existan para otro.

■ SENTENCIA 14/2001, de 29 de junio. Recurso de apelación nº 20/01. Procedimiento de reintegro nº 236/99. Ramo de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid. Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio de la Rosa Alemany.

Constituye ilícito contable, entre otros, el alcance de fondos públicos, esto es, la ausencia de numerario o de justificación en las cuentas que han de rendir quienes tienen a su cargo el manejo de los mismos, siendo un supuesto de falta de rendición de cuentas la carencia de poder de descargo de la documentación aportada como justificativa de un pago.

El ingreso realizado en el Tesoro en concepto de retenciones por el IRPF es una operación por cuenta de terceros de la que no pueden derivar a favor de la entidad retenedora efectos de minoración de la partida de alcance.

■ SENTENCIA 15/2001, de 20 de julio. Recurso de apelación nº 31/00. Procedimiento de reintegro nº 136/98. Ramo de Corporaciones Locales, Tenerife. Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio de la Rosa Alemany.

Es admisible en el proceso contable la presentación e incorporación a los autos de un documento de fecha posterior a la demanda y contestación en cualquier momento antes de la citación para sentencia del cual, en todo caso, se debe dar traslado a las demás partes personadas al efecto de que presenten las alegaciones oportunas.

■ SENTENCIA 16/2001, de 20 de julio. Recurso de apelación nº 19/01. Procedimiento de reintegro nº 27/99. Ramo de Organismos Autónomos, Madrid. Ponente: Excmo. Sr. D. Miguel C. Álvarez Bonald.

La prescripción de la responsabilidad contable debe aplicarse de oficio, pues resulta de inexcusable observancia, opera de forma automática y garantiza la seguridad jurídica, evitando situaciones de indefensión. Para que pueda aplicarse el plazo de prescripción establecido en el apartado cuarto de la Disposición Adicional Tercera de la Ley 7/88, los hechos enjuiciados deben ser constitutivos de delito, es decir, deben haber sido calificados como delictivos por la jurisdicción penal a través de la correspondiente sentencia.

La responsabilidad contable, dado su carácter subjetivo y personalísimo, sólo puede imputarse al que con sus actos u omisiones contrarias a la ley origine el menoscabo al Tesoro Público y, en consecuencia, dicha responsabilidad no es transmisible. Ahora bien, se transmite la deuda derivada de la declaración de responsabilidad, por lo que en tanto no haya una deuda líquida y exigible no se transmite nada. Lo que se puede integrar en el haber hereditario es la deuda o reintegro derivados de la responsabilidad declarada en una resolución firme, pero no la responsabilidad no declarada ni la culpabilidad subjetiva derivada de la comisión de la infracción.

■ SENTENCIA 17/2001, 20 de julio. Recurso de apelación nº 24/01. Procedimiento de reintegro nº 223/99. Ramo de Administración del Estado (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales), Barcelona. Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio del Cacho Frago.

Para determinar si un determinado gasto es, o no, subvencionable hay que estar a las concretas normas establecidas en la convocatoria de la correspondiente ayuda.

■ SENTENCIA 18/2001, 27 de septiembre. Recurso de apelación nº 22/01. Procedimiento de reintegro nº 86/98. Ramo de Corporaciones Locales, Ayuntamiento de Villarcayo Merindad, Burgos. Ponente: Excmo. Sr. D. Paulino Martín Martín.

La prescripción debe aplicarse en todo tipo de procesos, pues opera de forma automática, salvo prueba de su interrupción, ya que su inaplicación conculcaría el principio de seguridad jurídica y podría ocasionar indefensión. El plazo general de prescripción de las responsabilidades es de cinco años, contados desde el día en que se hubieran cometido los hechos, estableciéndose plazos especiales para los casos de responsabilidades contables detectadas en cualquier procedimiento fiscalizador y las declaradas en sentencia firme, en cuyo caso el plazo es de tres años, contados desde la terminación del correspondiente procedimiento fiscalizador o desde la fecha en que la sentencia adquiriera firmeza. El plazo de prescripción se interrumpe por la incoación, siempre con conocimiento formal del interesado, de un expe-

diente o procedimiento, cualquiera que sea su naturaleza, que tenga por objeto hechos determinantes de la responsabilidad contable.

Las cuestiones prejudiciales penales únicamente tienen carácter suspensivo en aquellos casos en que constituyan elemento previo necesario para la declaración de responsabilidad contable y estén con ella relacionadas directamente.

■ SENTENCIA 19/2001, 27 de septiembre. Recurso de apelación nº 30/01. Procedimiento de reintegro nº 58/98. Ramo de Correos, Madrid. Ponente: Excmo. Sr. D. Paulino Martín Martín.

La compatibilidad de la jurisdicción contable y penal permite una dualidad de procedimientos sobre los mismos hechos, pero no cabe que esos hechos existan para un orden jurisdiccional y no para otro, siendo prevalente el orden jurisdiccional penal en lo relativo a la fijación de los hechos y la autoría de los mismos.

La responsabilidad contable es predicable de las personas que tengan a su cargo el manejo de caudales públicos y que, por tanto, están obligadas a rendir cuentas del destino dado a los mismos. La única posibilidad de quedar exento de responsabilidad contable amparándose en que los demás no han cumplido sus obligaciones es que concurren los requisitos previstos en el artículo 39 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, que exige que el responsable haga constar por escrito esta circunstancia.

■ SENTENCIA 20/2001, de 17 de octubre. Recurso de apelación nº 12/01. Procedimiento de reintegro nº 5/98. Ramo de Educación y Ciencia, Madrid. Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio de la Rosa Alemany.

El ejercicio de la jurisdicción penal y contable en relación con unos mismos hechos es compatible en cuanto el ordenamiento jurídico admite la posibilidad de una doble respuesta de contenido diverso. La jurisdicción penal pronuncia un reproche social con una finalidad represora, correctora y a la vez rehabilitadora del sujeto autor del delito, en tanto que la jurisdicción contable, si bien contiene también un reproche hacia la conducta del responsable su finalidad, es resarcitoria. Los distintos objetivos que persiguen hacen justificable y admisible la compatibilidad de las actuaciones respectivas de ambas jurisdicciones, sin que se produzca una infracción del principio *non bis in idem*.

La aplicación del principio de presunción de inocencia no tiene cabida en el ámbito contable, al tratarse de un principio específico del derecho sancionador que en el enjuiciamiento contable se ve sustituido por el principio de carga de la prueba propio del derecho de obli-

gaciones. Corresponde la prueba de las obligaciones a quien reclama su cumplimiento. En el ámbito contable, la persona que ejerce la acción indemnizatoria debe demostrar que el sujeto de quien se pretende su declaración como responsable es alguien encargado de la gestión de los fondos públicos que han resultado menoscabados, daño cuya producción debe asimismo demostrar. Por su parte, el pretendidamente responsable debe, o bien contrarrestar esa prueba para producir conclusiones contrarias, o bien acreditar la ausencia de causalidad dañosa en su quehacer o la falta de dolo, culpa o negligencia grave en su actuación gestora.

■ SENTENCIA 21/2001, de 17 de octubre. Recurso de apelación nº 14/01. Procedimiento de reintegro 234/96. Ramo de Trabajo y Seguridad Social, Cádiz. Ponente: Excmo. Sr. D. Miguel C. Álvarez Bonald.

Como cuestiones procesales previas se analiza, por un lado, que si está en la relación de hechos probados la actuación de los dos responsables subsidiarios, aun cuando esta declaración formal de hechos probados no es imprescindible, siempre que exista una motivación y valoración suficiente de la prueba que se ajuste a los requisitos generales de claridad y congruencia, y por otro, que no hay litisconsorcio pasivo necesario, porque la responsabilidad contable es una responsabilidad solidaria donde no hay una relación jurídica inescindible entre los posibles litisconsortes y porque los apelantes no han designado quiénes más podrían haber intervenido en los hechos.

La responsabilidad subsidiaria exige que concurra culpa o negligencia, si bien no comprende todas las graduaciones de la culpa, ya que sólo la que merece el calificativo de «grave» forma parte del concepto de responsabilidad directa. Asimismo, es necesario que exista una infracción contable o presupuestaria, requisito predicable tanto de la responsabilidad directa como de la subsidiaria, pues una y otra están encuadradas en la relación jurídica de rendición de cuentas de los bienes, caudales o efectos públicos, y tan importante resulta la determinación de la obligación contable que el propio artículo 40 de la Ley Orgánica 2/82 configura las causas de exoneración y de atenuación de la responsabilidad subsidiaria sobre la base de la imposibilidad objetiva y subjetiva de cumplimiento de la obligación cuya omisión es causa de aquélla. Sigue diciendo que la responsabilidad subsidiaria no es ilimitada y puede moderarse de forma prudencial y equitativa, ya que otra interpretación conduciría a una concepción objetiva de la responsabilidad contable.

### 3.1.2 Autos y resúmenes doctrinales

■ AUTO de 2 de febrero de 2001. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88 nº 36/00. Actuaciones previas nº 108/96. Ramo de Corporaciones Locales, Granada. Ponente: Excmo. Sr. D. Miguel C. Álvarez Bonald.

La fase de actuaciones previas constituye un procedimiento especial orientado a la preparación del posterior juicio de responsabilidad contable y se desenvuelve a través de una serie de diligencias tasadas contra las que puede interponerse un recurso específico previsto en el artículo 48.1 de la Ley 7/88, no siendo jurídicamente viable introducir la aplicación de los preceptos sobre el recurso de reposición contemplados en la Ley 30/92, ya que no son aplicables ni siquiera subsidiariamente; en cuanto en la normativa aplicable, la Ley 7/88, no se aprecia laguna normativa alguna que permita acudir a un régimen jurídico supletorio.

Las actuaciones previas constituyen un procedimiento orientado a preparar la fase procesal posterior, de ahí que el legislador haya diseñado como fase previa al procedimiento de reintegro por alcance unas actuaciones previas rápidas y de contenido esencialmente indagatorio y cautelar, dado que, una vez concluidas, se desarrollará un juicio plenario con base en las mismas, pero en el que los legitimados podrán plantear cuantas alegaciones, argumentos y peticiones estimen oportuno, pudiendo además apoyar sus pretensiones en cualquiera de los medios de prueba válidos en derecho, y el legislador no ha previsto la posibilidad de suspender los actos y resoluciones dictados en su tramitación, y tal circunstancia no puede achacarse a un olvido legislativo que justificaría la introducción, por vía de supletoriedad, del régimen jurídico de suspensión de los actos administrativos de la Ley 30/92, el cual no es aplicable ni de forma directa ni por vía de supletoriedad.

■ AUTO de 2 de febrero de 2001. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88 nº 41/00. Actuaciones previas nº 2/00. Ramo de Corporaciones Locales, Madrid. Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio de la Rosa Alemany.

El recurso previsto en el artículo 48.1 de la Ley 7/88 se caracteriza por la limitación de su objeto, ya que únicamente procede contra las resoluciones dictadas en las actuaciones previas en que no se accediere a contemplar las diligencias con los extremos que los comparecidos señalaren o en que se le causare indefensión. Por medio de este recurso no se persigue un conocimiento concreto de los hechos

objeto de debate en una segunda instancia jurisdiccional, sino que lo que la ley pretende es ofrecer a los intervinientes en las actuaciones previas un mecanismo de revisión de cuantas resoluciones puedan minorar las posibilidades de defensa; por tanto, por la vía de este recurso no puede la Sala entrar a conocer del tema referente a la calificación jurídico-contable de la conducta del presunto responsable, ni del fondo del asunto sometido a enjuiciamiento.

■ AUTO de 2 de febrero de 2001. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88 nº 42/00. Actuaciones previas nº 190/97. Ramo de Correos, Gerona. Ponente: Excmo. Sr. D. Paulino Martín Martín.

El recurso previsto en el artículo 48.1 de la Ley 7/88 es un medio de impugnación especial y sumario por razón de la materia. Se trata de un recurso tendente a impugnar resoluciones de tipo interlocutorio, dictadas en la fase preparatoria de los procesos jurisdiccionales contables, por medio del cual no se persigue un conocimiento concreto de los hechos objeto de debate en una segunda instancia jurisdiccional, sino que lo que la Ley pretende es ofrecer a los intervinientes en las actuaciones previas de que se trate un mecanismo de revisión de cuantas resoluciones puedan minorar las posibilidades de defensa.

La existencia de una sentencia penal sobre los mismos hechos no vincula al Tribunal de Cuentas en lo relativo a la calificación jurídica de los hechos y menos aún en cuanto a la naturaleza pública, o no, de los fondos en cuestión, ya que la compatibilidad de las dos jurisdicciones, la contable y la penal, sólo obliga a que exista un respeto a la fijación y declaración de los hechos probados, así como a la autoría de los mismos, pero con plena autonomía jurisdiccional en cuanto a la determinación de las consecuencias jurídicas que pueden producirse.

La actuaciones previas tienen naturaleza más bien administrativa, preparatoria o facilitadora del correspondiente procedimiento jurisdiccional, y en esta fase, el Delegado Instructor no puede apreciar la falta de competencia o jurisdicción del Tribunal de Cuentas.

■ AUTO de 2 de febrero de 2001. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88 nº 44/00. Actuaciones previas nº 18/00. Ramo de Comunidades Autónomas, Murcia. Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio del Caño Frago.

Los presupuestos objetivos en los que se apoya la interposición de los recursos establecidos en el artículo 48.1 de la Ley 7/88 son exclusivamente dos: de un lado, que en la fase de instrucción del correspondiente procedimiento no se hayan accedido a completar las dili-

gencias solicitadas por los intervinientes en las respectivas actuaciones, y de otro, que pueda haberse causado indefensión. Es, pues, un medio impugnatorio ofrecido con el fin de combatir resoluciones similares a las de tipo interlocutorio, dictadas en la fase preparatoria de los procesos jurisdiccionales contables, que no persigue un análisis de los hechos objeto de debate en una segunda instancia, sino que pretende conceder a los comparecientes en las actuaciones previas un mecanismo de revisión de aquellas resoluciones que puedan minorar sus posibilidades de defensa.

■ AUTO de 2 de febrero de 2001. Recurso de queja nº 47/00. Procedimiento de reintegro nº 109/99. Ponente: Excmo. Sr. D. Miguel C. Álvarez Bonald.

Atendiendo a los criterios de interpretación de las normas jurídicas establecidos en el Código Civil se llega a la conclusión de que contra el Auto de inadmisión del incidente de nulidad de actuaciones no cabe recurso de apelación, ya que, en primer lugar, el artículo 64.4 de la Ley 7/88 se refiere a las resoluciones que estimen o desestimen la pretensión de nulidad de actuaciones y no a las que declaren su inadmisión. No procede realizar una interpretación extensiva del citado precepto, ya que el legislador ha querido incluir en la ley procesal contable disposiciones sobre la nulidad de actuaciones que deben ser completadas mediante la aplicación supletoria de la Ley Orgánica del Poder Judicial y ha querido dotar a las resoluciones que estiman o rechazan la pretensión anulatoria de un régimen especial de impugnación, pero dicho régimen no resulta extensible a los Autos de inadmisión, debiendo tenerse en cuenta que el derecho a los recursos no debe entenderse de forma ilimitada, sino dentro de los límites a que le somete el ordenamiento jurídico, en cuanto el derecho a recurrir no es un derecho absoluto o incondicionado, sino que debe ejercitarse dentro de los límites de la legalidad procesal. Por otro lado, el artículo 64.4 de la Ley 7/88 introduce la posibilidad del recurso de apelación respecto de la resolución recaída en un incidente de nulidad admitido a trámite y ulteriormente sustanciado; por el contrario, no sería susceptible de tal recurso la resolución que lo inadmitiera a trámite sin más, contra la que, en la interpretación más favorable para quien la plantea, cabrían los recursos a que se refiere el artículo 80.1 de la Ley 7/88 en relación con la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y, en particular, el recurso de súplica.

■ AUTO de 15 de marzo de 2001. Recurso de apelación nº 39/00. Procedimiento de reintegro nº 250/99. Ramo de Corporaciones Locales, Granada. Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio de la Rosa Alemany.

Forma parte de la competencia del Ministerio Fiscal promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la Ley, correspondiéndole velar para que la función jurisdiccional se ejerza eficazmente conforme a las leyes y en los plazos y términos en ellas señalados, ejercitando, en su caso, las acciones, recursos y actuaciones pertinentes, y en particular ejercitar las acciones penales y civiles dimanantes de delitos y faltas u oponerse a los ejercitados por otros cuando proceda.

En el ámbito de la jurisdicción contable rige el principio de justicia rogada por lo que la falta de presentación de demanda determina el archivo de las actuaciones.

■ AUTO de 15 de marzo de 2001. Recurso de apelación nº 45/00. Procedimiento de reintegro nº 38/97. Ramo de Correos, Barcelona. Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio de la Rosa Alemany.

No procede decretar mediante Auto el archivo de las actuaciones por haberse producido el reintegro de la cantidad debida una vez que se ha dictado en el procedimiento sentencia firme, dado que las sentencias y demás resoluciones firmes se deben ejecutar en sus propios términos. El derecho a la ejecución de las sentencias forma parte del contenido esencial de la tutela judicial efectiva, ya que si no fuera así las decisiones judiciales y los derechos que en ellas se reconocen no serían otra cosa que meras declaraciones de intenciones sin alcance práctico ni efectividad alguna.

■ AUTO de 18 de abril de 2001. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88 nº 10/01. Actuaciones Previas nº 91/00. Ramo de Entidades Gestoras de la Seguridad Social, Madrid. Ponente: Excmo. Sr. D. Miguel C. Álvarez Bonald.

La jurisdicción penal y la contable son compatibles para enjuiciar, cada una dentro de su competencia, unos mismos hechos, sin perjuicio de que tienen que actuar de forma coordinada para evitar que se pueda producir un enriquecimiento injusto en el sector público afectado.

En la fase de instrucción de los procesos contables por alcance sólo se buscan indicios de responsabilidad, pero la conversión, o no, de esos indicios en hechos probados sólo puede producirse en vía jurisdiccional. En dicha fase no se ha ejercitado acción procesal alguna, por lo que no se ha constituido la relación jurídico-procesal; en consecuencia, la liquidación provisional que practica el Delegado Instructor no es una resolución condenatoria, es una mera diligencia de instrucción que tiene por objeto declarar de forma previa y provisio-

nal, si de las diligencias de averiguación practicadas se desprenden, o no indicios de la existencia de un posible alcance y la presunta imputabilidad del mismo a persona alguna como responsable contable del mismo. Por su parte, el embargo preventivo decretado por el Delegado Instructor no es un acto de ejecución orientado a hacer efectiva una condena declarada, sino una mediada cautelar que no traba de forma definitiva el patrimonio del presunto responsable, sino únicamente hasta que en el proceso jurisdiccional correspondiente concluya mediante una resolución definitiva y firme, momento en que el embargo preventivo se cancelará o se hará efectivo.

■ AUTO de 7 de mayo de 2001. Recurso de apelación nº 51/00. Diligencias preliminares de la Acción Pública nº 2/99. Ramo de Sociedades Estatales y demás Entes Públicos, Madrid. Ponente: Excmo. Sr. D. Miguel C. Álvarez Bonald.

Los derechos y garantías procesales que delimitan el derecho a la tutela judicial efectiva se acogen a tres grandes principios: el principio *pro actione*, que tiene aplicación en todo lo relativo a los derechos de acceso a la jurisdicción y a obtener una resolución fundada en derecho; el deber judicial de promover y cooperar en la efectividad de la tutela, y por último, el principio de razonabilidad. El principio *pro actione* es aquel que impide interrumpir el curso de la acción ejercitada, si no es en base a una causa expresamente prevista en la Ley e interpretada en el sentido más favorable a su desarrollo normal hasta el fin y que obliga a resolver un litigio de una vez y por todas si cabe hacerlo. Así, la interpretación de las normas que rigen el acceso a la jurisdicción debe hacerse de la manera más favorable al ejercicio de la acción. El acceso a la jurisdicción sólo puede privarse en virtud del no cumplimiento de requisitos esenciales, que no pueden ser subsanados; por ello una exigencia literal de los requisitos que para el ejercicio de la acción pública contable establece el artículo 56 de la Ley 7/88, prejuzgando el fondo del asunto, privaría a los ciudadanos de la participación en la administración de justicia contable. El citado artículo 56 trata de obstaculizar la posibilidad de que prosperen, en vía jurisdiccional, intentos frívolos y sin fundamentación seria de poner en marcha la administración de justicia, pero la interpretación de los requisitos exigidos en el referido artículo debe siempre ser hecha con arreglo al principio *pro actione*, en la necesidad de evitar que un excesivo rigor en el criterio de apreciación lleve a inadmisiones vulneradoras de la tutela judicial efectiva.

■ AUTO de 7 de mayo de 2001. Recurso del artículo 48. 1 de la Ley 7/88 nº 1/01. Actuaciones previas nº 108/96. Ramo de Corpora-

ciones Locales, Granada. Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio de la Rosa Alemany.

A través del cauce del recurso previsto en el artículo 48.1 de la Ley 7/88 la Sala sólo puede entrar a conocer las pretensiones que se refieran a la posible producción de indefensión en la fase de actuaciones previas, a la denegación de la solicitud de práctica de determinadas diligencias y, en general, a las actuaciones de orden público que resulten de inexcusable observancia, en cuanto el referido recurso es un medio impugnatorio por medio del cual no se persigue un conocimiento concreto de los hechos objeto de debate, sino ofrecer a los intervinientes en las actuaciones previas un mecanismo de revisión de cuantas resoluciones puedan minorar las posibilidades de defensa. La interposición del referido recurso no suspende la prosecución del procedimiento, salvo que se pruebe que su continuación puede producir un daño de difícil o imposible reparación. El embargo preventivo es una medida de aseguramiento de carácter cautelar o precautoria que no supone presunción de culpabilidad, ni quebranto de la presunción de inocencia, ni quiebra de la tutela judicial efectiva, porque en su regulación se pondera la necesidad de tutela de la parte demandante con la compatibilización de la tutela de la parte demandada estableciendo una razonable equilibrio entre ellas.

■ AUTO de 7 de mayo de 2001. Recurso de apelación nº 2/01. Diligencias preliminares de la Acción Pública nº 1/00. Ramo de Sociedades Estatales y otros Entes Públicos, Madrid. Ponente: Excmo. Sr. D. Paulino Martín Martín.

La acción pública contable forma parte del derecho constitucional de los ciudadanos de participar en la administración de justicia con íntima conexión con el derecho a la tutela judicial efectiva por cuanto el primer contenido de ese derecho fundamental no es otro que el acceso a la jurisdicción, y la interpretación de las normas que rigen el acceso a la jurisdicción debe ser hecha, en virtud del principio *pro actione*, del modo más favorable al ejercicio de la acción ejercitada y a la obtención de una resolución fundada en derecho. En la comprobación de los requisitos que exige el artículo 56 de la Ley 7/88 para el ejercicio de la acción pública contable se debe evitar que un excesivo rigor lleve a inadmisiones vulneradoras de la tutela judicial efectiva, no siendo posible en este momento procesal la aplicación de la prescripción, ya que al constituir una excepción propia su aplicación de oficio sin audiencia de las partes origina una infracción procesal, pero, además, causa indefensión, pues en principio la acción que con ella se pretende destruir existe y es válida hasta tanto el demandado

pueda ejercitar el derecho de impugnación en que la excepción consiste.

■ AUTO de 30 de mayo de 2001. Recurso de apelación nº 49/00. Procedimiento de reintegro por alcance nº 135/94. Ramo de Agricultura, Lérida. Ponente: Excmo. Sr. D. Paulino Martín Martín.

El régimen de recursos contra las resoluciones dictadas en los procedimientos jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas es el prevenido en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Tanto la ejecución de sentencias firmes como la ejecución provisional es competencia del órgano jurisdiccional que hubiera conocido de la primera instancia, pero la ejecución provisional debe siempre ser acordada a instancia de parte; para que se pueda acordar la ejecución de oficio es preciso que la sentencia sea firme.

■ AUTO de 29 de junio de 2001. Recurso del artículo 46.2 de la Ley 7/88 nº 21/01. Diligencias preliminares nº 2/01. Ramo de Corporaciones Locales, Tarragona. Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio de la Rosa Alemany.

El ejercicio de la acción popular contable se llevará a cabo mediante escrito en debida forma, en el que deberán individualizarse los supuestos de responsabilidad en que en su caso se haya podido incurrir, con referencia concreta a las cuentas, actos u omisiones o resoluciones susceptibles de determinarla, así como referencia igualmente concreta a los preceptos legales que se consideren supuestamente infringidos. Así se regula expresamente en el ámbito contable la acción pública como instrumento de participación de los ciudadanos en la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas. Es un derecho de contenido procesal, pero no de carácter absoluto, sino limitado y sujeto a los requisitos expuestos.

■ AUTO de 29 de junio de 2001. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88 nº 15/01. Ramo de Organismos Autónomos, Madrid. Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio del Cacho Frago.

Los presupuestos objetivos que sirven de apoyatura para la interposición de los recursos previstos en el artículo 48.1 de la Ley 7/88 son dos: por una parte, que en la fase de instrucción del procedimiento no se haya accedido a completar las diligencias solicitadas por los que hayan comparecido, y por otra, que se haya causado indefensión.

La apertura de la pieza separada puede acordarse de oficio por el Consejero de Cuentas o a instancia del Ministerio Fiscal o Abogado del Estado. La interpretación de las normas jurídicas que rigen el acceso

a la jurisdicción debe hacerse del modo más favorable al principio *pro actione* que debe ser entendido como interdicción de aquellas decisiones de inadmisión que revelen una clara desproporción entre los fines que la causa preservan y los intereses que sacrifican. La formación de la pieza separada es requisito previo y necesario para la incoación del juicio de cuentas, y si se deniega su apertura cuando el solicitante ha acreditado, al menos indiciariamente, que los hechos revisten los elementos constitutivos de responsabilidad contable que se definen en la Ley, se le estaría vetando la posibilidad de que, una vez terminada, pueda incoarse el correspondiente juicio de cuentas.

■ AUTO de 29 de junio de 2001. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88 nº 16/01. Actuaciones previas nº 108/96. Ramo de Corporaciones Locales, Granada. Ponente: Excmo. Sr. D. Paulino Martín Martín.

Las actuaciones previas constituyen una fase de facilitación del posterior juicio de responsabilidad contable, cuya regulación se contempla expresamente en el artículo 47 de la Ley 7/88. El único recurso que cabe contra estas actuaciones es el que la misma Ley de Funcionamiento establece en su artículo 48.1 por lo que contra las providencias dictadas por los Delegados Instructores no procede interponer el recurso de reposición previsto en la Ley 30/92. Además, a diferencia de este recurso de reposición, el recurso previsto en el artículo 48.1 de la Ley 7/88 es un recurso de naturaleza jurisdiccional y cuyos motivos de interposición son únicamente los que contempla el citado precepto, esto es, que no se haya accedido a completar las diligencias con los extremos que los comparecidos señalen o que se haya causado indefensión. Tampoco resulta aplicable el artículo 111 de la Ley 30/92, ya que la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas regula de una manera clara y precisa los trámites que integran el procedimiento de instrucción previo al juicio contable, y entre ellos no recoge la posible suspensión de los actos y resoluciones dictados en su tramitación. Tal circunstancia no se puede achacar a un olvido del legislador, que justificaría la introducción, por vía de supletoriedad, del régimen jurídico previsto en la Ley 30/92, sino que es un mecanismo encaminado a dotar a las actuaciones previas del carácter rápido, indagatorio y cautelar que les corresponde, dada la plena salvaguarda que, para las garantías procesales de las partes, supone la existencia de un juicio plenario posterior dotado de todas las fases alegatorias y probatorias necesarias para garantizar sus derechos e intereses legítimos.

■ AUTO de 29 de junio de 2001. Recurso del artículo 46.2 de la Ley 7/88 nº 21/01. Diligencias preliminares nº 2/01. Ramo de Cor-

poraciones Locales, Tarragona. Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio de la Rosa Alemany.

En el ámbito contable, el ejercicio de la acción popular se llevará a cabo mediante escrito en debida forma, en el que deben individualizarse los supuestos de responsabilidad en que se haya incurrido, con referencia concreta a las cuentas, actos u omisiones susceptibles de determinarla, así como referencia concreta a los preceptos legales que se consideran infringidos. De esta forma se regula la acción pública como instrumento de participación ciudadana en la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas. Se trata, pues, de un derecho de contenido procesal, pero no de carácter incondicionado, sino, por el contrario, limitado y sujeto a unos requisitos jurídico-formales. La acción pública contable se otorga por el legislador con la finalidad de permitir el planteamiento de responsabilidades contables, debiendo en su virtud presentar indicios de dicha clase de responsabilidad los hechos en los que sustente la acción planteada.

■ AUTO de 27 de septiembre de 2001. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88 nº 22/00. Actuaciones previas nº 221/98. Ramo de Corporaciones Locales, Cádiz. Ponente: Excmo. Sr. D. Miguel C. Álvarez Bonald.

El recurso previsto en el artículo 48.1 de la Ley 7/88 sólo procede contra resoluciones dictadas en fase de actuaciones previas en las que no se hubiera accedido a completar las diligencias con los extremos que los comparecidos hubieran señalado o mediante las que se hubiera causado indefensión. Por la vía de este recurso no se puede entrar a conocer de la calificación jurídico-contable de la conducta del presunto responsable ni de cuestiones de fondo.

La actividad desplegada en la fase de instrucción de los procesos contables persigue incorporar a los autos la información suficiente como para deducir, de forma previa y provisional, si ha existido un posible menoscabo en los caudales públicos y si, como consecuencia del mismo, cabe imputar presuntas responsabilidades contables a alguna persona determinada. Las diligencias que debe practicar el delegado Instructor, por tanto, están limitadas por el propio objetivo que les atribuye el legislador y que es el que se acaba de exponer; no pudiendo, por tanto, llegar a una exhaustividad o profundidad que las convierta en una anticipación ilegal de la fase probatoria que la ley prevé para la primera instancia procesal.

■ AUTO de 27 de septiembre de 2001. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88 nº 48/00. Actuaciones previas nº 108/96. Ramo de Corporaciones Locales, Granada. Ponente: Excmo. Sr. D. Paulino Martín Martín.

Las actuaciones previas tienen carácter preparatorio o facilitador del ulterior proceso jurisdiccional contable. El único recurso que cabe contra estas actuaciones es el que la misma Ley de Funcionamiento establece en su artículo 48.1, por lo que carece de sentido entender que contra las providencias de los Delegados Instructores pueda interponerse el recurso de reposición de la Ley 30/92. A diferencia de este recurso de reposición, el recurso previsto en el artículo 48.1 de la Ley 7/88 es un recurso de naturaleza jurisdiccional desde el momento que su conocimiento se atribuye a esta Sala de Justicia y cuyos motivos de interposición sólo son los dos que contempla el citado precepto, esto es, que no se haya accedido a completar las diligencias con los extremos que los comparecidos señalaran o que se haya causado indefensión.

Tampoco resulta aplicable el artículo 111 de la Ley 30/92, ya que la especial naturaleza del procedimiento de instrucción contable ha provocado que el legislador se haya preocupado de describir de forma expresa y clara los trámites que lo integran, y entre ellos no recoge la posible suspensión de los actos o resoluciones dictados en su tramitación. Tal circunstancia no puede achacarse a un olvido legislativo, que justificaría una introducción por vía de supletoriedad del régimen jurídico sobre suspensión de los actos administrativos de la Ley 30/92, sino sencillamente como un mecanismo encaminado a dotar a las actuaciones previas del carácter rápido, indagatorio y cautelar que les corresponde.

■ AUTO de 27 de septiembre de 2001. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88 nº 7/01. Actuaciones previas nº 41/00. Ramo de Corporaciones Locales, Murcia. Ponente. Excmo. Sr. D. Paulino Martín Martín.

El recurso previsto en el artículo 48.1 de la Ley 7/88 es un recurso especial y sumario por razón de la materia por medio del cual no se persigue un conocimiento concreto de los hechos objeto de debate en una segunda instancia jurisdiccional, sino que lo que la Ley pretende es ofrecer a los intervinientes en las actuaciones previas un mecanismo de revisión de cuantas resoluciones puedan minorar sus posibilidades de defensa. Así, los motivos de impugnación no pueden ser distintos de los establecidos taxativamente en la Ley: que no se accediera a completar las diligencias con los extremos que los comparecidos señalen o que se ocasione indefensión. Su finalidad no es, por tanto, conocer del fondo del asunto sometido a enjuiciamiento contable, sino únicamente revisar las resoluciones dictadas en la fase de instrucción que puedan impedir o minorar la defensa de quienes intervienen en las mismas.

Las actuaciones previas tienen carácter preparatorio del ulterior proceso jurisdiccional contable, por lo que tienen por objeto la práctica de las diligencias precisas para concretar los hechos imputados y a los presuntos responsables, así como, en caso de que de las actuaciones llevadas a cabo se desprendan indicios de responsabilidad contable, cuantificar de manera previa y provisional el perjuicio ocasionado en los caudales públicos, procediendo, seguidamente, a adoptar las mediadas cautelares de aseguramiento que sean necesarias para garantizar los derechos de la Hacienda Pública. El Delegado Instructor deberá plasmar sus conclusiones en un acta levantada, previa citación de los presuntos responsables, del Ministerio Fiscal, del legal representante de la entidad pública perjudicada y de quienes hubieran comparecido en el procedimiento, sin que, en ningún caso, dicha acta vincule a las partes, quienes en fase jurisdiccional podrán ejercitar las acciones que les asisten en defensa de sus derechos e intereses legítimos. Si no se llevan a cabo todas las diligencias necesarias en averiguación de los hechos y de los presuntos responsables, así como todas las que sean precisas para la cuantificación del daño, se incumple la finalidad de las actuaciones previas como preparatorias de la fase jurisdiccional contable, dificultando a los interesados el que posteriormente puedan ejercitar las acciones que les asisten en defensa de sus derechos e intereses legítimos.

■ AUTO de 17 de octubre de 2001. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88 nº 27/01. Actuaciones previas nº 98/00. Ramo de Corporaciones Locales, Tarragona. Ponente: Excmo. Sr. D. Miguel C. Álvarez Bonald.

Las actuaciones previas son preparatorias del ulterior proceso jurisdiccional y están orientadas al enjuiciamiento, pero no constituyen un procedimiento contradictorio encaminado a obtener resoluciones declarativas de responsabilidad contable, sino que han sido concebidas como un conjunto de diligencias legalmente regladas y tasadas dirigidas a obtener información sobre los supuestos de responsabilidad contable para determinar de forma indiciaria, previa y provisional los hechos, las personas presuntamente responsables y el perjuicio causado al Tesoro Público, con objeto de que los legitimados activos como perjudicados puedan ejercer sus pretensiones de reintegro de los daños y el abono de los perjuicios originados a los caudales públicos, y los legitimados pasivos puedan oponerse a dichas pretensiones. La finalidad última de las actuaciones no es otra que, una vez determinadas, de modo previo y provisional, la existencia de alcance y la cuantía del perjuicio al Tesoro Público, la adopción de medidas cautelares que garanticen la efectividad de la futura resolución del órga-

no jurisdiccional si hubiese condena al reintegro de los referidos perjuicios.

El plazo de dos meses prorrogable por otro mes, con justa causa, en que deben practicarse las actuaciones de instrucción es un término señalado al Delegado Instructor, que tiene carácter meramente indicativo, cuyos efectos y consecuencias están limitados al ejercicio de las funciones de los instructores, pero cuyo incumplimiento no determina ni la caducidad del trámite ni la caducidad de la instancia o del procedimiento, porque ello significaría atribuir a las actuaciones de instrucción y a las incidencias en ellas acaecidas, efectos que excederían del ámbito asignado a su propia naturaleza preparatoria o previa, impidiendo a las partes perjudicadas o demandadas el ejercicio de sus pretensiones de resarcimiento u oposición y la iniciación del procedimiento de enjuiciamiento del que forma parte, y porque no existe precepto alguno que sancione la no terminación de la instrucción en dicho plazo con la preclusión del trámite o la extinción del procedimiento. Asimismo procede rechazar la aplicación de la Ley 30/92, ya que dicha Ley es sólo supletoria de las normas reguladoras de los procedimientos fiscalizadores, y las actuaciones previas, aunque no tienen naturaleza estrictamente jurisdiccional, forman parte del procedimiento enjuiciador contable, rigiéndose por sus normas especiales.

La excepción de litisconsorcio pasivo necesario, como excepción procesal no dilatoria que es, no tiene cabida en un procedimiento como el de actuaciones previas, que no tiene carácter contradictorio y en el que no existe la intervención de partes que constituyan una relación jurídico-procesal.

La jurisdicción penal y la contable son compatibles para el enjuiciamiento de unos mismos hechos, siendo prevalente el orden penal en lo relativo a la fijación de los hechos y la autoría de los mismos, pero no en lo referente a la valoración de los hechos y de las consecuencias jurídicas que se puedan desprender de ellos.