

Los expedientes administrativos de responsabilidad contable

Robert P. Cortell Giner

Letrado Jefe de la Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana

Los expedientes administrativos de responsabilidad contable, constituyen una manifestación de la autotutela administrativa. En el presente trabajo, se estudia su fundamento legal, y se hace una especial referencia a la posibilidad de su tramitación por las Corporaciones locales.

Consideraciones generales

El art. 41 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, admite con carácter general la posibilidad de que existan estos expedientes, siempre que así lo autoricen normas específicas en vía administrativa.

Según el art. 41.1 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, en los casos en que las responsabilidades contables sean exigibles con arreglo a dichas normas, la autoridad que acuerde la incoación

del expediente la comunicará al Tribunal de Cuentas, que podrá en cualquier momento recabar el conocimiento del asunto. El art. 3.e) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, aclara que la competencia para avocar el conocimiento de cuestiones sobre responsabilidad contable exigida con arreglo a normas específicas en vía administrativa y trasladarlas a la Sección de Enjuiciamiento, corresponde al Pleno del Tribunal de Cuentas.

Las resoluciones que se dicten por la Administración en que se declaren responsabilidades contables serán recurribles ante el Tribunal de Cuentas y resueltas por la Sala correspondiente (art. 41.2 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas). El art. 54.1.a) de la Ley de Funcionamiento, atribuye a la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas, en única instancia, el conocimiento de los recursos que se

formulen contra resoluciones dictadas por las Administraciones públicas en materia de responsabilidades contables en aquellos casos expresamente previstos por las Leyes.

La potestad sobre los expedientes administrativos de responsabilidad contable, no la atribuye directamente la legislación reguladora del Tribunal de Cuentas. La Ley Orgánica y la Ley de Funcionamiento se limitan a contemplar la posibilidad de que estos expedientes existan, y a establecer unas normas procesales comunes para regular su acceso a la vía jurisdiccional contable, pero han de ser las normas específicas en vía administrativa quienes atribuyan a las distintas Administraciones públicas la potestad de exigir en régimen de autotutela responsabilidades contables.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que no existe una norma básica estatal que regule este proce-

dimiento, por lo que las Comunidades Autónomas podrán establecer sus propios procedimientos con independencia de los que el Estado establezca para sí.

Por tanto, en el aspecto formal, los expedientes administrativos de responsabilidad contable carecen de un régimen unitario: las Comunidades Autónomas pueden establecer sus propios procedimientos, a partir de las normas comunes que la Ley Orgánica y la Ley de Funcionamiento establecen.

En efecto, el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria regula estos expedientes en sus arts. 140 y siguientes, pero esta normativa no tiene carácter básico, por cuanto que el art. 20.2 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo admite expresamente que en esta materia sean aplicables las normas que resulten de respectiva aplicación al resto de las Administraciones públicas.

No obstante lo anterior, considero que los artículos 143 y 144.1 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, que han sido adaptados por la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (disposición adicional segunda), deben considerarse aplicables a todas las Administraciones públicas, dado que se insertan en el régimen de funcionamiento propio del Tribunal de Cuentas.

a) Según el art. 143, en los supuestos de alcance y malversación, la responsabilidad será exigida por el Tribunal de Cuentas mediante el oportuno procedimiento de reintegro por alcance, de conformidad con lo establecido en su legislación específica. Es decir, en estos casos no se permite la exigencia de responsabilidades contables en vía administrativa.

Esta norma es coherente con la Ley de Funcionamiento, que ubica los expedientes administrativos de responsabilidad contable en el juicio de cuentas, que es el procedimiento jurisdiccional específico de las infracciones contables distintas del alcance y la malversación.

b) Por su parte, el art. 144.1 dispone que, en los demás supuestos de responsabilidad contable, y sin perjuicio de dar conocimiento de los hechos al Tribunal de Cuentas a los efectos prevenidos en el art. 41.1 de la Ley Orgánica, la responsabilidad será exigida en expediente administrativo instruido al interesado.

Especial referencia a las Corporaciones locales.

Ante la inexistencia de norma específica que regule los expedientes administrativos de responsabilidad contable, cabe plantearse la posibilidad de que las Corporaciones locales tramiten este tipo de expedientes y, en el caso de que la respuesta sea positiva, cabe interrogarse sobre qué régimen procedimental será aplicable.

Para que las Corporaciones locales puedan tramitar esta clase de expedientes resulta preciso que el ordenamiento jurídico les atribuya la correspondiente potestad.

Como señalan GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, "la atribución de potestades a la Administración tiene que ser, en primer término, expresa. La exigencia de una explicitud en la atribución legal no es más que una consecuencia del sentido general del principio, que requiere un otorgamiento positivo sin el cual la Administración no puede actuar; lege silente, la Administración carece de

En el aspecto formal, los expedientes administrativos de responsabilidad contable carecen de un régimen unitario

poderes, pues no tiene otros que los que la Ley le atribuye" ⁽¹⁾.

Una aplicación estricta de esta doctrina, nos llevaría a la conclusión de que las Corporaciones locales carecen en la actualidad de la potestad necesaria para exigir responsabilidades contables en vía administrativa, pues no encontramos ninguna norma directamente aplicable a la Administración local que efectúe la atribución expresa de dicha potestad.

Ahora bien, los citados autores matizan su opinión en el sentido de admitir los poderes inherentes o implícitos, si bien "la inherencia o la implicación han de deducirse, no de ninguna imagen ideal o abstracta de unos supuestos poderes 'normales' administrativos (imagen que arruinaría la exigencia de la legalidad en su función habilitante), sino de otros poderes expresamente reconocidos por la Ley y de la posición jurídica singular que ésta construye, como poderes concomitantes de tales o de tal posición o, incluso, como filiales o derivados de los mismos (poderes incluidos en otros o derivados)" ⁽²⁾.

Por esta vía sí que podemos encontrar algún fundamento a la po-



testad de las Corporaciones locales para tramitar expedientes administrativos de responsabilidad contable, pues el art. 145.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, atribuye a la Administración la potestad de exigir de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por los daños o perjuicios causados en sus bienes o derechos por dolo, culpa o negligencia graves.

Parece lógico pensar que si se atribuye a las Administraciones públicas -entre las que se incluye la local- la potestad de exigir responsabilidad patrimonial de sus autoridades y personal a su servicio, tal atribución lleva implícita la potestad de exigir responsabilidades contables en vía administrativa.

Del mismo modo, la potestad de conceder subvenciones públicas conlleva la potestad de exigir su

reintegro en vía administrativa si no se justifica la inversión, pues queda sin justificación el fin de interés público que toda subvención persigue.

Por tanto, aunque sea por la vía de la atribución implícita de potestades, cabe llegar a la conclusión de que la Administración local está investida de la potestad de exigir en vía administrativa las responsabilidades contables, tanto de las autoridades y demás personal a su servicio como de los beneficiarios de subvenciones públicas.

Por lo demás, en la Ley reguladora de las Haciendas Locales existe una norma que sitúa a la Administración local en una posición jurídica similar a la del Estado en materia de cobro de tributos y demás ingresos de Derecho público (art. 2º.2). En consecuencia, si se extienden a las Corporaciones locales todas las prerrogativas con las que cuenta el Estado para cobrar los citados derechos económicos, parece lógico permitir que

aquéllas puedan instruir los expedientes de responsabilidad contable, pues las cantidades que la resolución del expediente determina como indemnización a la Hacienda Pública tienen la consideración de derechos económicos de la misma, con un régimen de prerrogativas para su cobro similar al de los ingresos de Derecho público, según dispone el art. 145.1 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

El problema que nos debemos plantear a continuación es qué normas regulan los procedimientos a seguir para llevar a cabo la exigencia de esta responsabilidad ⁽³⁾.

En defecto de procedimiento propio de la Administración local, sólo cabe optar entre considerar aplicable a las Entidades locales el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria o la Ordenanza Presupuestaria propia de la respectiva Comunidad Autónoma.

Sobre este punto, hay que recordar que el Estado ha tenido la

oportunidad de regular esta materia en la Ley reguladora de las Haciendas Locales y no lo ha hecho, y que tampoco ha aprovechado la ocasión que le brindaba la Ley 30/1992 y su Real Decreto 429/1993 para declarar básica la normativa contenida en los artículos 140 y siguientes del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

En consecuencia, nos encontramos ante una materia que las Comunidades Autónomas que hayan asumido estatutariamente la competencia legislativa de desarrollo de la legislación básica estatal en materia de Régimen Local podrán regular.

Si no se ha ejercido todavía esta competencia legislativa, cabe aplicar supletoriamente el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (Sentencia de la Sala de Apelación del Tribunal de Cuentas de 23 de febrero de 1995).

Tanto las Comunidades Autónomas como las Corporaciones locales aplicarán supletoriamente el R.D. 700/1988, de 1 de julio⁽⁴⁾.

El concepto de responsabilidad contable en la vía administrativa

En el aspecto material, tanto la Ley Orgánica como la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas establecen un régimen común de responsabilidad contable, que no puede ser alterado por las normas que regulen la exigencia de responsabilidades en vía administrativa, pues la regulación por la Ley Orgánica de dicho régimen no puede interpretarse más que como una reserva funcional de competencia a favor de la legislación específica del Tribunal de Cuentas.

Por lo tanto, no pueden existir diferencias en torno al concepto genérico de infracción contable y sus clases, según se trate de exigir las responsabilidades contables en vía administrativa o jurisdiccional.

Ahora bien, donde sí pueden existir -y, de hecho, existen- discrepancias es en la aplicación de un criterio determinado para clasificar las infracciones contables dentro de uno de los dos grupos básicos de responsabilidad contable: a) los alcances y malversaciones y b) el resto de infracciones contables.

Ocurre que el concepto de alcance recogido en el artículo 72.1 de la Ley de Funcionamiento es más amplio que el formulado en el artículo 141.1.a) del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, o normas equivalentes de las Comunidades Autónomas. En consecuencia, algunos supuestos que en vía administrativa son constitutivos de infracción contable distinta del alcance, en vía jurisdiccional cabe subsumirlos en el concepto de alcance del art. 72.1 de la Ley de Funcionamiento⁽⁵⁾.

Este diferente criterio de clasificación de las infracciones contables, según estemos en vía administrativa o jurisdiccional, da lugar a la

existencia de expedientes administrativos de responsabilidad contable cuyo objeto son infracciones contables que -según el art. 72.1 de la Ley de Funcionamiento- deben ser calificadas como alcance. Sin embargo, la citada Ley no contempla la posibilidad de que dichos expedientes constituyan el antecedente formal del procedimiento de reintegro por alcance. Ante esta situación, dado que es en el juicio de cuentas donde se efectúan las previsiones necesarias para hacer posible el enjuiciamiento por el Tribunal de Cuentas de las cuestiones que se desprendan de estos expedientes, la solución más razonable es que el juicio de cuentas constituya el cauce procesal de los mismos, con independencia del tipo de infracción contable que los origine ■

(1) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: "Curso de Derecho Administrativo, I", 4ª edición, Civitas, pág. 425.

(2) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: "Curso de Derecho Administrativo I", 4ª edición, Civitas, pág. 426.

(3) El artículo 181.1 del Texto Refundido de disposiciones vigentes en materia de Régimen Local, declara aplicables los arts. 140 a 146 de la Ley General Presupuestaria "en los procedimientos para el reintegro a las Haciendas locales en los casos de alcance, desfalcos y malversaciones de fondos y efectos o faltas en los mismos, cualquiera que sea su denominación". Al ser derogado este precepto por la Ley reguladora de las Haciendas Locales, ha quedado esta materia sin ordenación expresa, aunque sea por la vía indirecta de remitirse a otra norma.

(4) CARLES ROSIÑOL VIDAL entiende que el R.D. 700/1988, de 1 de julio, es aplicable por analogía a las Corporaciones locales ["La responsabilidad contable y la gestión de los recursos públicos (análisis de la doctrina del Tribunal de Cuentas)", Civitas, pág. 148].

(5) Por ejemplo, la realización de un pago duplicado por error, sería un supuesto constitutivo de alcance, según el art. 72.1 de la Ley de Funcionamiento; sin embargo, de acuerdo con el art. 141.1 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, no puede merecer tal calificación, por estar expresamente previstos los pagos indebidos como supuestos distintos del alcance y la malversación [art. 141.1.d)].

Existen discrepancias en la aplicación de un criterio determinado para clasificar las infracciones contables