

Consideraciones sobre la reforma de los procedimientos de responsabilidad contable

Alejandro Teré Pérez

Ltrado de la Cámara de Cuentas de Andalucía

Desde la óptica de los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas puede decirse, sin duda alguna, que una de las cuestiones que todavía no ha sido analizada con el debido detenimiento, consiste en determinar el alcance y las competencias que tienen que ir asumiendo en materia de responsabilidad contable.⁽¹⁾

Diversos son los motivos que pueden justificar la situación anteriormente expuesta, pero pensamos que la razón principal hay que buscarla en que mientras las competencias sobre la fiscalización externa del sector público la ostentan todos los Órganos de Control Externo, la función jurisdiccional en la exigencia de responsabilidades contables corresponde solamente al Tribunal de Cuentas⁽²⁾. Esto, unido a la tendencia que se ha manifestado constante desde la aprobación de la Constitución, de potenciar la función fiscalizadora de los Órganos de Control en detrimento de la función jurisdiccional, puede hacernos comprender el punto de partida de nuestra exposición.

La actividad de control que asumen los Órganos de Control Externo sobre los fondos públicos de sus res-

pectivas Comunidades Autónomas, queda en parte incompleta, desde nuestro punto de vista, si una vez realizadas las correspondientes tareas de fiscalización, no se tienen los medios necesarios para asegurar los daños y perjuicios que a la Hacienda Pública hayan podido ocasionar aquellas personas que tienen a su cargo el manejo de caudales públicos.

Una vez que el Tribunal Constitucional ha interpretado que la función jurisdiccional en la exigencia de responsabilidades contables corresponde únicamente al Tribunal de Cuentas y no al resto de los Órganos de Control, se hace necesario seguir avanzando en determinar cuáles pueden ser las competencias que los Órganos de Control de las Comunidades Autónomas deben asumir en esta materia. La responsabilidad con-

table tiene como finalidad el resarcimiento de los daños y perjuicios producidos a la Hacienda Pública como consecuencia del manejo ilegal de los fondos de esta naturaleza, de forma que si del resultado de la actividad fiscalizadora se deduce algún supuesto de responsabilidad contable se deberían tener los mecanismos necesarios para poder exigir el restablecimiento de tales fondos públicos.

Si los Órganos de Control Externo Autonómicos en la fiscalización de la gestión económica, financiera y contable de los fondos públicos de su respectiva comunidad, se limitan a realizar diversos tipos de auditorías y emitir un informe para su elevación al correspondiente Parlamento, pero carecen de los mecanismos⁽³⁾ necesarios para poder exigir el cumplimiento de aquellas responsabilidades contables que se derivan de los perjuicios causados a la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma, sus competencias, con el paso del tiempo, pueden quedar bastante reducidas de contenido.

De manera que, una de las cuestiones que resultan de capital importancia a la hora de delimitar el ámbito de actuación de los Órganos de Control Externo es la necesidad de articular, de forma racional, el posible procedimiento para la exigencia de las responsabilidades que se deriven de las actuaciones de control.

En el presente trabajo se intentan establecer las líneas básicas de actuación que permitan avanzar en un camino que es forzoso recorrer, dirigido hacia una adecuación de los procedimientos para la exigencia de las responsabilidades contables a la realidad de la existencia de distintos Órganos de Control Externo, respetando siempre la competencia jurisdiccional que detenta solamente el Tribunal de Cuentas.

Responsabilidades contables

La actividad de fiscalización que compete a todos los Órganos de Control Externo finaliza con la realización de los correspondientes informes que deberán ser remitidos a los respectivos Parlamentos.

Sobre el contenido de estos informes ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional en su Sentencia 187/88, de 17 de octubre:

La exigencia de responsabilidad contable corresponde solamente al Tribunal de Cuentas

«... el resultado de la misma (actividad de fiscalización) se recoge en los Informes o Memorias anuales que el Tribunal (de Cuentas) debe remitir a las Cortes Generales (art. 12.1), en los que propondrá las medidas a adoptar, en su caso, para la mejora de la gestión económico financiera del sector público (art.14) y hará constar cuantas infracciones, abusos o prácticas irregulares haya observado, con indicación de la responsabilidad en que, a su juicio, se hubiere incurrido y de las medidas para exigir las (art.12.2)».

En un sentido similar se pronuncian las diversas leyes reguladoras de los Órganos de Control Externo. La Ley de la Cámara de Cuentas de Andalucía establece en su art.14 que: *«En los informes emitidos por los órganos de la Cámara de Cuentas se hará constar: a) La observancia de la legalidad reguladora de la actividad económico financiera... c) La existencia, en su caso, de infracciones abusos o prácticas irregulares... d) Las medidas que, en su caso, se proponen para la mejora de la gestión económica y financiera de las Entidades fiscalizadas».*

Por consiguiente, vemos como en los informes de fiscalización realizados por cualquiera de los Órganos de Control Externo, se debe dejar

constancia de las responsabilidades que, en su caso, se hubieran detectado como consecuencia del control de legalidad realizado en el ejercicio de la actividad fiscalizadora⁽⁴⁾. Responsabilidades que podrán ser de distinta naturaleza: penal, contable, disciplinaria...

Centrándonos en las responsabilidades contables, y teniendo en cuenta, como ya apuntamos antes, que su finalidad es el resarcimiento de los daños y perjuicios que a las Haciendas Públicas hayan ocasionado las personas que tienen a su cargo los fondos de esta naturaleza, es necesario determinar qué hechos dan lugar a esta responsabilidad y cuál es su naturaleza jurídica.

Las responsabilidades contables no aparecen reguladas en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, ni en su Ley de Funcionamiento, ni en las Leyes de los distintos Órganos de Control Externo, sino que, por contra, se encuentran recogidas en la Ley General Presupuestaria (arts.140 y ss. del Texto refundido de 23 de septiembre de 1988)⁽⁵⁾ y en las diferentes Leyes reguladoras de las Haciendas públicas de las Comunidades Autónomas⁽⁶⁾.

El Tribunal de Cuentas ya estableció en Auto de 11 de enero de 1986



y en Sentencia de 10 de julio de 1987 que: «Las responsabilidades contables que la Administración pueda declarar por sí y ante sí y cuya revisión jurisdiccional corresponderá al Tribunal de Cuentas..., no pueden ser otras que las que recoge el Título VII de la Ley General Presupuestaria - arts. 140 y ss.-...».

De manera que los supuestos de hecho que pueden dar lugar, en su caso, a la exigencia de responsabilidades contables solamente son los contenidos en el art. 141 de la Ley General Presupuestaria ⁽⁷⁾, que son reproducidos, en la mayoría de los casos, casi miméticamente por las legislaciones autonómicas ⁽⁸⁾, cuando no se remiten directamente a las disposiciones de la Ley General Presupuestaria ⁽⁹⁾.

Por lo que se refiere a la naturaleza jurídica, a diferencia de lo que ocurre con las responsabilidades penales o disciplinarias que tienen como finalidad la prevención de una determinada conducta y, en su caso, la imposición de la correspondiente pena o sanción, las responsabilidades contables, al igual que ocurre con la responsabilidad civil extracontractual o aquiliana, se encuentran encaminadas al resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados por la con-

ducta de un sujeto.

Desde nuestro punto de vista, se trata de responsabilidades administrativas, que permiten a la Administración (entendida en un sentido amplio) dirigirse contra las personas que tienen a su cargo el manejo de caudales y fondos públicos (autoridades y funcionarios) y exigirles los daños y perjuicios ocasionados por las infracciones cometidas ⁽¹⁰⁾.

Tradicionalmente nuestro Ordenamiento Jurídico ha permitido que la Administración pueda exigir a sus funcionarios o agentes la responsabilidad correspondiente cuando por culpa o negligencia graves hubiesen causado daño o perjuicio en sus bienes y derechos, tanto de manera directa como en vía de regreso si, en este último caso, la Administración hubiese sido condenada a indemnizar a los particulares ⁽¹¹⁾.

En la actualidad las responsabilidades de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas se encuentran reguladas en los arts. 145 y ss. de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados por el Real Decreto 429/93, de 26 de marzo, de procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. El citado Real Decreto dedica el Capítulo V a la responsabilidad patrimonial de autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas regulando: la responsabilidad directa, la responsabilidad en vía de regreso y la responsabilidad contable; remitiéndose, en este supuesto, a su legislación específica. Esta circunstancia avala, aún más, la consideración de estas responsabilidades como administrativas.

En definitiva, podemos señalar las siguientes características de las responsabilidades contables:

La responsabilidad administrativa permite exigir daños y perjuicios por la infracción cometida

- Tienen naturaleza administrativa.
- Su finalidad es el resarcimiento de los daños y perjuicios producidos por las personas que tienen a su cargo el manejo de fondos públicos.

• Por ello, son independientes de las posibles sanciones penales o disciplinarias que se pudiesen imponer a dichas personas.

Procedimiento para la exigencia de responsabilidad contable

La exigencia de responsabilidades contables, según establece la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, se puede realizar a través de una doble vía, jurisdiccional o administrativa, lo que ha planteado importantes problemas ⁽¹²⁾.

La función jurisdiccional, que no constituye el objeto de nuestro trabajo, y que como sabemos corresponde únicamente al Tribunal de Cuentas, puede ser ejercida bien directamente en el ejercicio de su propia jurisdicción bien como jurisdicción revisora de unos actos previamente dictados por la Administración.

La exigencia de las responsabilidades contables en vía administrativa, por contra, compete a las diferentes Administraciones Públicas, rigiéndose por distintos procedimientos, según el tipo de Administración de que se trate. En el caso de la Administración del Estado, la Ley General Presupuestaria prevé que salvo en los supuestos contemplados en los apartados a) y e) del art. 141 (haber incurrido en alcance o malversación y no rendir las cuentas o presentarlas con graves defectos), la responsabilidad contable será exigida en expediente administrativo. El expediente se sustanciará por el procedimiento establecido en el Real Decreto



700/88, de 1 de julio, y contra su resolución se podrá recurrir ante el Tribunal de Cuentas.

Por lo que respecta a la Administración de las Comunidades Autónomas, las diferentes Leyes que regulan sus Ha-

ciendas Públicas prevén la exigencia de estas responsabilidades, sin perjuicio de las competencias del Tribunal de Cuentas y del correspondiente Órgano de Control Externo, mediante expediente administrativo, aunque no se establece un procedimiento determinado. Se da la paradoja que en algún supuesto -como es el caso de la Ley de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía- el expediente se tramitará por el procedimiento establecido en el Reglamento Disciplinario de los Funcionarios (confundiéndose así, la responsabilidad contable con la disciplinaria). Contra la resolución del expediente instruido por las diferentes Comunidades Autónomas se podrá recurrir ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Para las Corporaciones Locales el problema es aún mayor ya que no está prevista ninguna tramitación específica al respecto, por lo que habrá que entender que son de aplicación las disposiciones generales ¹³.

La existencia de distintos procedimientos aplicables a la exigencia de las responsabilidades contables en vía administrativa se ve agravada con la posibilidad que tiene el Tribunal de Cuentas de recabar el conocimiento del asunto en cualquier momento. El art. 41.1 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas establece: «En los casos que las responsabilidades a que se refiere el artículo 38 (responsabilidades contables) sean exigibles con arreglo a normas específicas en vía administrativa, la autoridad que acuerde la incoación del expediente la comunicará al Tribunal de Cuentas, que podrá en cualquier momento

recabar el conocimiento del asunto». Esta *avocación* reconocida en favor

del Tribunal ha sido objeto de críticas por parte de la doctrina ¹⁴ pero creemos que refleja la preocupación que existía en el legislador por evitar que la no exigencia de

responsabilidad en vía administrativa pudiera impedir el conocimiento del asunto, fundamentalmente cuando el Tribunal de Cuentas actúa como jurisdicción revisora de los actos de la Administración ¹⁵.

Vistas las dificultades que se plantean para la exigencia de las responsabilidades contables en vía administrativa, que incluso pueden dar lugar a pronunciamientos contradictorios de distintos órdenes jurisdiccionales (contencioso contable ¹⁶ o contencioso administrativo), así como la posibilidad que tiene el Tribunal de Cuentas de *avocar* el conocimiento del asunto, nos debemos preguntar si es posible establecer un procedimiento no jurisdiccional que permita exigir a todos los Órganos de Control Externo (incluido el Tribunal de Cuentas cuando no ejerza sus funciones jurisdiccionales) las responsabilidades contables que se sustancien dentro del ámbito de sus respectivas competencias, y que pudiera evitar los problemas que anteriormente se han puesto de manifiesto. Para ello será necesario: en primer lugar, reconocer la competencia de todos los Órganos de Control Externo para la exigencia de las responsabilidades contables en vía no jurisdiccional y, en segundo lugar, establecer un procedimiento común que permita a estos órganos el ejercicio de dicha competencia.

Por lo que respecta a la primera cuestión, en principio no deben existir grandes dificultades para que las responsabilidades contables, contenidas en la Ley General Presupuestaria o en las Leyes reguladoras de las Haciendas Públicas de las Comunidades Autónomas, pudieran ser exigidas por todos los Órganos de Control Externo con independencia de las competencias que en materia disciplinaria correspondan a las respectivas Administraciones Públicas.

Sería suficiente con la modificación de las Leyes reguladoras de los distintos Órganos de Control, atribuyéndoles esta competencia. Así, los órganos que asumen el control externo del gasto público podrían exigir las responsabilidades que se hubiesen producido en el manejo de los fondos públicos (tanto si su conocimiento es consecuencia de las actividades de fiscalización, de denuncias o de cualquier otra forma), teniendo la ventaja que esta exigencia se realizaría por un órgano independiente de la Administración responsable de los fondos, y se evitaría la posibilidad de

que no se exijan las mismas o que se exijan mediante expedientes *arreglados* tal y como señalaba Santa-
maría Pastor ¹⁷.

En cuanto a la segunda cuestión, habría que avanzar en el establecimiento de un procedimiento común no jurisdiccional que permitiera la exigencia de estas responsabilidades a los Órganos de Control y que, como establece el preámbulo de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, «pueda servir de soporte (a la vía jurisdiccional), tal y como sucede con el expediente administrativo respecto del proceso contencioso administrativo...».

Las CC.AA. pueden exigir responsabilidades mediante expediente administrativo

Los OCEX podrían asumir la competencia para exigir responsabilidades



PROPUESTAS

- 1- Las responsabilidades contables reguladas en la Ley General Presupuestaria y en las Leyes de las Haciendas Públicas de las Comunidades Autónomas deberán ser exigidas ante los Órganos de Control Externo, evitándose así los problemas que con la actual regulación se han puesto de manifiesto.
- 2- Es necesario articular un procedimiento no jurisdiccional que permita la exigencia de las responsabilidades contables a todos los Órganos de Control Externo. Procedimiento que deberá tomar como base los establecidos en el capítulo XI de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas «De las actuaciones previas a la exigencia de responsabilidades contables», con las correspondientes adaptaciones que sean necesarias: órganos competentes, unificación del procedimiento, vía de recurso, etc.
- 3- El procedimiento finalizará con una resolución del correspondiente Órgano de Control que determinará los daños y perjuicios producidos a la Hacienda Pública. Contra dicha resolución se podrá presentar recurso ante el Tribunal de Cuentas, que resolverá en el ejercicio de su función jurisdiccional.

Este procedimiento podría tomar como punto de partida los contenidos en la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas bajo la rúbrica «De las actuaciones previas a la exigencia de responsabilidades contables»⁽¹⁾, si bien sería necesario, lógicamente, realizar las correspondientes adaptaciones: órganos competentes, unificación de los procedimientos, vías de recurso, etc.

En suma, se trataría de establecer un mecanismo que permita, de la manera más ágil y eficaz posible, obtener el resarcimiento de las cantidades en que se concreten los daños y perjuicios producidos a la Hacienda Pública por las personas que tienen a su cargo el manejo de los fondos públicos, con independencia de la sanción (penal o disciplinaria) que pueda corresponder.

Por todo ello, consideramos que los Órganos de Control Externo podrían asumir la competencia para exigir las responsabilidades contables que se susciten en el ámbito de sus respectivas competencias, mediante un procedimiento no jurisdiccional y uniforme para todas las Administraciones Públicas, que permitiría determinar los daños y perjuicios ocasionados a las Haciendas Públicas, teniendo en cuenta, y esto es muy importante, que contra la resolución que se dicte en esta materia siempre se podría recurrir ante el Tribunal de Cuentas que ejercerá así su competencia jurisdiccional. ■

Notas:

(1) Recientemente se ha publicado un interesante trabajo por Carlos Rosñol i Vidal: "La Responsabilidad Contable y la Gestión de los Recursos Públicos", Civitas, 1993.

(2) Así lo ha determinado el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 187/88, de 17 de octubre y 18/91, de 31 de enero, estableciendo la doctrina que se puede resumir en los siguientes términos, que ya han hecho historia: "El Tribunal de Cuentas es supremo, pero no único, cuando fiscaliza, y único, pero no supremo cuando enjuicia la responsabilidad contable".

(3) Como afirma Santamaría Pastor⁽²⁾, "un mecanismo de autocontrol, merced al cual el Monarca absoluto primero, el ejecutivo después, exigía responsabilidades económicas a aquellos de sus servidores que se habían mostrado remisos o corruptos en el manejo de las rentas públicas". Santamaría Pastor. Ante la reforma de las funciones del Tribunal de Cuentas, RAP n.º 31, pág. 633.

(4) En tal sentido, en los IV Encuentros Técnicos de los Organos de Control Externo, celebrados en Pamplona en abril 1994, se puso de manifiesto la necesidad de que "en los informes de fiscalización se reflejaran los distintos tipos de responsabilidades que a juicio del Órgano fiscalizador se desprendan de las actuaciones fiscalizadas".

(5) La Ley 22/93, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo, ha modificado el art. 144 de la Ley General Presupuestaria, atribuyendo exclusivamente al Tribunal de Cuentas la exigencia de las responsabilidades contables en el supuesto de que no se hayan rendido las cuentas reglamentariamente exigidas o se presenten con graves defectos.

(6) Con carácter meramente enunciativo se pueden citar las siguientes: Decreto Legislativo 9/94, de 13 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Finanzas Públicas de Cataluña, Ley 11/92, de 7 de octubre, de régimen financiero y presupuestario de Galicia, Ley Foral 8/88, de 26 de diciembre, de la Hacienda Pública de Navarra, Decreto Legislativo 1/83, de 17 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre principios ordenadores de la Hacienda General del País Vasco; Ley de 11 de diciembre 1994, de la Hacienda Pública de Comunidad Autónoma de Canarias; Ley 4/84, de 13 de junio, de Hacienda Pública de la Generalidad Valenciana, Ley 5/83, de julio, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

(7) Constituyen infracciones, según determina el artículo inmediato anterior:

a) Haber incurrido en alcance o malversación en la administración de los fondos públicos

b) Administrar los recursos y demás derechos de la Hacienda Pública sin sujetarse a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en el Tesoro.

c) Comprometer gastos y ordenar pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción

de lo dispuesto en la presente Ley o en la de Presupuestos que sea aplicable

d) Dar lugar a pagos indebidos al liquidar las obligaciones al expedir documentos en virtud de funciones encomendadas.

e) No rendir las cuentas reglamentariamente exigidas o presentarlas con graves defectos.

f) No justificar la inversión de los fondos a que se refieren los artículos 79 y 81 de esta Ley.

g) Cualquier otro acto o resolución con infracción de la presente Ley.

(8) Como excepción podemos señalar el Decreto Legislativo 1/28, de la Hacienda General del País Vasco, que no establece qué supuestos concretos dan lugar a responsabilidad contable.

(9) Como ocurre con la Ley de 11 de diciembre de 1984, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

(10) En tal sentido la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1 de julio de 1911, consideraba a las responsabilidades reguladas en sus arts. 82 y ss. como responsabilidades administrativas encaminadas al reintegro de aquellas cantidades indebidamente satisfechas.

(11) Así se recogía en el hoy derogado art. 42 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, o en el todavía vigente art. 135 del Reglamento de Expropiación Forzosa.

(12) Rosñol i Vidal, Carlos⁽³⁾ ob. cit., pág. 107 y ss.

(13) Rosñol i Vidal propone la aplicación de la Ley General Presupuestaria y del Decreto 700/88, de 1 de julio, atribuyendo la competencia para nombrar instructores y resolver los expedientes a los órganos colegiados superiores de las Corporaciones Locales ob. cit., pág. 146 y ss.

No obstante, esta propuesta no deja de estar exenta de dificultades ya que se nos ocurren bastantes posibilidades en las que estos órganos colegiados no tengan ningún interés en la exigencia de las responsabilidades contables.

(14) Las distintas posiciones doctrinales están recogidas por Rosñol i Vidal, Carlos: ob. cit., pág. 114 y ss.

(15) Santamaría Pastor así lo ha puesto de manifiesto: "La posibilidad de avocación cierra el paso a toda posibilidad de expedientes de responsabilidad arreglados para saltar las infracciones con condenas simbólicas...", ob. cit., pág. 634.

(16) El Tribunal Constitucional ha calificado en su Sentencia 185/92, de 18 de noviembre, el orden jurisdiccional contable como "jurisdicción contencioso-contable".

(17) Vid. nota 14.

(18) Sobre la participación de los órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas en las denominadas actuaciones previas al ejercicio de la Jurisdicción Contable se pueden consultar las ponencias y comunicaciones presentadas en el Seminario celebrado en Santiago de Compostela, los días 19 y 20 de mayo de 1994, "La instrucción de los procedimientos jurisdiccionales y la colaboración de los órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas" (no publicadas).

