

La competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de responsabilidad contable: atribuciones y procedimiento

César Augusto Giner Parreño
Rafael La Casa García
Pablo Luis Núñez Lozano
Leopoldo José Porfirio Carpio
José Carlos Vázquez Cueto

Departamento de Derecho Mercantil
de la Universidad de Sevilla

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II. LA RESPONSABILIDAD CONTABLE. A. Concepto. B. Características: 1. Elementos. 1.1. Sujetos responsables. 1.2. Acción causante de un daño. 1.3. Antijuridicidad. 1.4. Culpabilidad. 2. Clases. 3. Sucesión en la responsabilidad. Prescripción. III. LAS INFRACCIONES. A. Planteamiento. B. Estudio individualizado: 1. Alcance y malversación. 2. Administración irregular de recursos. 3. Compromisos de gastos u órdenes de pagos sin créditos o con infracción de ley. 4. Pagos indebidos. 5. Falta de rendición de cuentas. 6. Falta de justificación de las subvenciones. 7. Otras infracciones. C. Extensión de la responsabilidad a los interventores y ordenadores de pagos. D. Otras responsabilidades. IV. DELIMITACION DE LOS PROCEDIMIENTOS DE EXIGENCIA DE LA RESPONSABILIDAD CONTABLE. A. La responsabilidad contable como objeto de los procedimientos. B. La distribución de competencias en orden a la exigencia de la responsabilidad contable. 1. Planteamiento. 2. La regla de distribución de competencias en orden a la exigencia de la responsabilidad contable. V. LA CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCIA. A. Los organos autonómicos de control externo: existencia y funciones. B. La Cámara de Cuentas de Andalucía: caracterización general. 1. La Ley de creación de la Cámara de Cuentas. 2. La función fiscalizadora de la Cámara de Cuentas. 3. La jurisdicción contable en el ámbito de la Cámara de Cuentas. VI. EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD CONTABLE. A. Observación previa sobre la depuración de responsabilidad civil en vía administrativa. B. Régimen jurídico del

expediente. C. Actuaciones previas a la iniciación del expediente. D. Exclusividad material del expediente. E. Tramitación del expediente. 1. Iniciación: 1.1. Adopción del acuerdo de iniciación. 1.2. Nombramiento de Juez Instructor y sus auxiliares. 1.3. Notificaciones y comunicaciones. 2. Competencia general de los Instructores. 3. Desarrollo: 3.1 Adopción de medidas provisionales. 3.2. Actuaciones incidentales. 3.3. Instrucción. 4. Terminación: 4.1. Resolución. 4.2. Avocación. F. La vía de recurso ante el Tribunal de Cuentas. 1. Su novedad. 2. El procedimiento.

I. INTRODUCCION.

El presente artículo constituye un extracto de un trabajo más extenso titulado *La responsabilidad contable derivada de infracciones a las disposiciones de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, el cual, en mayo de 1990, fue entregado, previo su encargo, a la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía, con cuya autorización ahora se publica en la forma indicada.

La exposición que en las siguientes páginas se ofrece tiene por sustancial objeto de estudio los procedimientos de exigencia de la responsabilidad contable derivada de infracciones a las mencionadas disposiciones normativas. Hemos estimado oportuno, no obstante, que a su desarrollo preceda una sucinta y sintética referencia al concepto, al contenido y a la extensión de la responsabilidad contable, así como a las infracciones tipificadas en aquel cuerpo legal.

II. LA RESPONSABILIDAD CONTABLE.

A. CONCEPTO.

Con independencia de los pronunciamientos de los arts. 21 y 140 de la Ley General Presupuestaria (Texto Refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre -BOE núm. 234, de 29 de septiembre de 1988; corrección de errores en BOE núm. 275, de 16 de noviembre de 1988-, en adelante *LGP*) y del art. 98 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Ley 5/1983, de 19 de julio -BOJA núm. 59, de 26 de julio de 1983-, en adelante *LGHPA*), que vienen referidos al ámbito de las Leyes en que se encuentran ubicados, el principio general en la

materia que nos ocupa está formulado por el art. 38.1 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas (Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo -BOE núm. 121, de 21 de mayo de 1982-, en adelante *LOTC*), del siguiente tenor:

«El que por acción u omisión contraria a la Ley originare el menoscabo de los caudales o efectos públicos quedará obligado a la indemnización de los daños y perjuicios».

Dicho precepto concuerda con los arts. 21 y 140 de la LGP, del último de los cuales es fiel reflejo el art. 98 de la LGHPA. Ahora bien, el art. 38.1 de la *LOTC* no debe entenderse bajo el prisma de la rígida gramaticalidad. La Sala de Apelación de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas, en Autos de 11 y 18 de enero de 1986 y en Sentencia de 18 de octubre del mismo año, ha precisado que la enunciación del principio de responsabilidad contable ha de hacerse a la vista del referido art. 38.1 de la *LOTC* en relación con los arts. 2.b) y 15 de la *LOTC*; de ahí que sólo puedan incurrir en la misma quienes tengan a su cargo el manejo de efectos o caudales públicos (apartado b) del artículo 2) y que no toda acción u omisión contraria a la ley que produzca menoscabo de caudales o efectos públicos, realizada por quien esté encargado legalmente de su manejo, será suficiente para generar responsabilidad contable, ya que se requerirá, además, que resulte o se desprenda de las cuentas, en sentido amplio, que deben rendir todos aquéllos que recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos (art. 15.1 de la *LOTC*).

Toda esta elaboración ha pasado a la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (Ley 7/1988, de 5 de abril -BOE núm. 84, de 7 de abril de 1988-, en adelante *LFTC*), que en su art. 49.1 señala:

«La jurisdicción contable conocerá 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 contra los mismos cuando, con dolo, culpa o negligencia graves, originaren menoscabo en dichos caudales o efectos a consecuencia de acciones u omisiones contrarias a las leyes reguladoras del régimen presupuestario y de contabilidad que resulte aplicable a las entidades del sector público o, en su caso, a las personas o Entidades receptoras de subvenciones, créditos, avales u otras ayudas procedentes de dicho sector».

Tanto el artículo transcrito como los anteriormente señalados arts. 38.1 de la *LOTC*, 21 y 140 de la LGP y 98 de la LGHPA, no hacen sino aplicar el principio general de responsabilidad consagrado en el art. 1902 del Código

Civil. La llamada *responsabilidad contable* no es, pues, sino una modalidad de responsabilidad civil (PALAO TABOADA).

B. CARACTERISTICAS.

1. Elementos.

1.1. Sujetos responsables.

El art. 38.1 de la LOTC describe de un modo sumamente vago el sujeto que puede incurrir en responsabilidad contable («el que por acción u omisión», comienza diciendo el precepto). Por otro lado, de los art. 39 y siguientes de la LOTC parece desprenderse la idea, por las aseveraciones en ellos contenidas, de que la responsabilidad contable atañe, fundamentalmente, a los funcionarios que manejen caudales o efectos públicos (SALA SANCHEZ). A la misma conclusión lleva el examen de los arts. 140 de la LGP y 98 de la LGHPA, aunque bien es cierto que este último amplía, en la redacción que recibió de la Ley 9/1987, de 9 de diciembre (BOJA num. 104, de 12 de diciembre de 1987; corrección de errores en BOJA núm. 9, de 5 de febrero de 1988), el ámbito subjetivo de los eventuales responsables, pues no sólo se refiere a los funcionarios sino «a todo el personal al servicio de la Administración autonómica de Andalucía, ya sea de carrera, de empleo, contratado administrativo o laboral o de cualquier orden».

Sin embargo, no se puede defender un concepto tan restringido del responsable contable hasta el punto de identificarlo necesariamente con el funcionario (SALA SANCHEZ). El propio concepto de cuentadante (determinado por los arts. 122, 123 y 128 de la LGP y completado por el art. 4.2 de la LOTC) comprende, además de los funcionarios, a los particulares que excepcionalmente administren, recauden o custodien fondos o valores del Estado y a los perceptores de subvenciones corrientes concedidas con cargo a los presupuestos generales del Estado, sean personas o entidades públicas o privadas (estos últimos -los perceptores de subvenciones- se hallan expresamente contemplados por el art. 49.1 de la LFTC; véase, además, el art. 53.4 de la LGHPA, al que se remite el art. 99 de la misma). La exigencia de responsabilidad, en suma, deriva de la cuenta rendida, con independencia de la cualidad de funcionario del que la rinde (art. 15.1 de la LFTC).

Por lo que respecta a las personas jurídicas, como principio general, ha de señalarse que la responsabilidad contable, en cuanto responsabilidad civil que es, puede alcanzar también a los entes sociales o colectivos, a diferencia

de las responsabilidades penales, que son siempre exigidas a título individual (*societas delinquere non potest*). Por ello, es indiscutible actualmente que las personas jurídicas responden del acto ilícito de sus representantes, siempre que el acto entre dentro de los límites de su campo de acción. Así pues, teniendo en cuenta, como quedó afirmado anteriormente, que los particulares pueden, excepcionalmente, administrar, recaudar o custodiar fondos, valores o caudales públicos en general, o percibir subvenciones corrientes con cargo a los presupuestos generales del Estado o de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en ambos casos, sean personas físicas o jurídicas, son cuentadantes y pueden incurrir en responsabilidad contable. Y además, dicha responsabilidad puede exigirse también a sus gestores o representantes (SALA SANCHEZ).

1.2. Acción causante de un daño.

Como en toda responsabilidad civil, es necesario que el sujeto realice una acción u omisión y que de ella se derive un daño para la Hacienda Pública, con la necesaria relación de causalidad entre aquélla y éste. Es importante destacar que para fundamentar la pretensión de responsabilidad contable es necesario que la infracción haya producido un menoscabo en los caudales o efectos públicos. Los daños han de ser efectivos, evaluables económicamente e individualizados en relación a determinados caudales o efectos (párrafo segundo del art. 59.1 de la LFTC), por lo que deben exceptuarse los daños eventuales o posibles.

Cuando el supuesto o tipo generador de la responsabilidad es una omisión, aquél no se realiza cuando la acción no le es posible al sujeto (PALAO TABOADA). Al respecto, debe mencionarse que los arts. 39.2 y 40.1 de la LOTC contienen dos causas de exención. En el primero de los preceptos citados se recoge la circunstancia de que el retraso en la rendición, justificación o examen de las cuentas y en la solvencia de los reparos, sea debido al incumplimiento por otros de sus obligaciones específicas, siempre que el responsable así lo haya hecho constar por escrito. Por su parte, el art. 40.1 de la LOTC contempla la imposibilidad del cumplimiento con los medios personales y materiales a disposición del presunto responsable. Hay que advertir que esta última causa se limita a la responsabilidad subsidiaria, que podrá ser atenuada cuando concurren las circunstancias recogidas en el segundo apartado del artículo comentado.

1.3. Antijuridicidad.

Este requisito aparece recogido en el art. 38.1 de la LOTC, que señala que la acción u omisión ha de ser «contraria a la ley». Excluye la antijuridicidad

la obediencia debida (causa de justificación), para cuya admisión exige la Ley que el sujeto hubiese advertido por escrito la imprudencia o ilegalidad de la correspondiente orden, con las razones en que se funde (art. 39.1 de la LOTC). El funcionario encargado del manejo de los fondos públicos se exime de responsabilidad siempre que realice por escrito una valoración expresa y fundada de la orden recibida. Ante una orden ilegal, el funcionario que la cumple es tan culpable como el superior que la ha dictado. Además, las objeciones formuladas por los obligados a ejecutar la orden contable se han de valorar minuciosa y rigurosamente, pues de no hacerlo así se podría incitar a los funcionarios que la reciben a cubrirse con argumentos puramente formales, con objeto de imputar la responsabilidad al funcionario que dio la orden.

1.4. Culpabilidad.

Al igual que ocurre en general en la responsabilidad civil, se requiere que la acción sea culpable, es decir, dolosa o culposa. El art. 38.1 de la LOTC no menciona este elemento subjetivo, que ha de entenderse implícito, no sólo por la teoría general de la responsabilidad, sino también sobre la base de otros preceptos de la misma Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas (véanse también los arts. 49.1 de la LFTC, 140 de la LGP, 98 de la LGHPA y la Sentencia de la Sala de Apelación de 9 de diciembre de 1987). Por lo demás, ha de tratarse de «dolo, culpa o negligencia graves» (art. 49.1 de la LFTC).

Sin embargo, el art. 98 de la LGHPA, en la redacción que recibió de la Ley 9/1987, de 9 de diciembre, no recoge el requisito de la gravedad de la culpa o negligencia, como lo hacía en su anterior redacción. A pesar de ello, y por lo dicho más arriba, ha de entenderse implícito dicho requisito, ya que, de otro modo, cuando la responsabilidad contable se exigiera en vía administrativa bastaría cualquier género de culpa, mientras que cuando las resoluciones recaídas en esta vía administrativa fueran recurridas ante el Tribunal de Cuentas o se produjera avocación por parte de éste, se exigiría culpa grave (art. 49.1 de la LFTC). Tendría lugar, pues, la situación inversa a la que la Ley de Funcionamiento trató de poner remedio. Pero, sobre todo, no se olvide que la jurisdicción contable tiene atribuido el enjuiciamiento de las pretensiones de responsabilidad contable (con independencia de aquellos supuestos en que, como se verá, aquélla se dilucida mediante expediente administrativo al amparo de sus normas específicas -art. 41.1 de la LOTC-) y que para su exigencia es necesario el concurso de dolo, culpa o negligencia graves (arts. 15 de la LOTC y 49.1 de la LFTC). Y por ello ha de seguirse la interpretación propuesta, mediante la que se acomoda lo dispuesto en el art. 98 de la LGHPA a lo señalado con carácter general respecto de la jurisdicción contable.

2. Clases.

La responsabilidad contable puede ser directa o subsidiaria. La directa comprende, según el art. 42.1 de la LOTC: a los autores que toman parte directa en la ejecución del hecho («quienes hayan ejecutado»); a los cooperadores («cooperado en la comisión de los hechos»); asimismo cabría entender que dentro de esta expresión legal pueden incluirse también los cómplices; y, por último, a los encubridores («participado con posterioridad para ocultarlos o impedir su persecución»). Todos ellos son considerados en la Ley Orgánica como responsables directos (MARTIN PALLIN). Igualmente se extiende la responsabilidad directa a las conductas omisivas o simplemente morosas de las personas sujetas a obligación de rendir, justificar, intervenir o aprobar cuentas siempre que tales conductas hayan originado menoscabo de caudales y efectos públicos, sin perjuicio de las medidas coercitivas y sancionadoras que puede utilizar el Tribunal de Cuentas (apartados segundo al cuarto del art. 42.2 de la LOTC).

Por su parte, son responsables subsidiarios quienes «por negligencia o demora en el cumplimiento de obligaciones atribuidas de modo expreso por Leyes o Reglamentos hayan dado ocasión directa o indirecta a que los caudales públicos resulten menoscabados o a que no pueda conseguirse el resarcimiento total o parcial del importe de las responsabilidades directas» (art. 43.1 de la LOTC). El fundamento de esta responsabilidad subsidiaria no es otro que la *culpa in vigilando*.

La responsabilidad directa y la subsidiaria se distinguen tanto por su grado como por su extensión. En cuanto al primer aspecto, la responsabilidad subsidiaria es, por naturaleza, de segundo grado, es decir, que sólo se exigirá cuando no haya podido hacerse efectiva la directa (arts. 43.2 de la LOTC y 49.1 de la LFTC; este último añade, con respecto a aquél, la nota de la necesidad de que la responsabilidad subsidiaria sea también contable). La cuantía de la responsabilidad de los subsidiarios se limitará a los perjuicios que sean consecuencia de sus actos, y podrá moderarse en forma prudencial y equitativa (art. 38.4 de la LOTC). Cuando sean varios los responsables directos, la responsabilidad será solidaria (art. 38.3 de la LOTC). Sin embargo, los arts. 142 de la LGP y 98.2 de la LGHPA se apartan de esta regla, ya que establecen que sólo será solidaria la responsabilidad de quienes hayan participado en la resolución o en el acto que constituya la infracción contable en los casos de dolo.

Nada dispone, por el contrario, la Ley Orgánica para el caso de pluralidad de responsables subsidiarios. La Sentencia de 21 de septiembre de 1987

señaló que del art. 38.4 de la LOTC se deduce como regla general para graduar la responsabilidad el régimen de mancomunidad simple y, consecuentemente, la solidaridad como excepción. Es decir, cuando se está ante varios responsables subsidiarios, para condenarlos solidariamente sería preciso que en la conducta de todos ellos cupiera apreciar el mismo grado de negligencia y, porque lo impone la misma lógica de la solidaridad, que cada actuación, aisladamente considerada, hubiera sido suficiente para originar los hechos.

3. Sucesión en la responsabilidad. Prescripción.

La responsabilidad contable, tanto directa como subsidiaria, se transmite a los causahabientes de los responsables por la aceptación expresa o tácita de la herencia, pero sólo en la cuantía a que ascienda el importe líquido de la misma (art. 38.5 de la LOTC), lo que equivale a la concesión por ley del beneficio de inventario en relación con la deudas originadas por esta responsabilidad.

Por lo que se refiere a la prescripción de las responsabilidades contables, se encuentra regulada esta materia en la disposición adicional tercera de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Con carácter general, prescriben a los cinco años contados desde la fecha en que se hubiesen cometido los hechos que las originen (véase, además, el art. 24.1.a) de la LGHPA). En cuanto a su interrupción, son causas de ella el inicio de cualquier actuación fiscalizadora, procedimiento fiscalizador, disciplinario, jurisdiccional o de otra naturaleza que tuviere por finalidad el examen de los hechos determinantes de la responsabilidad contable; el plazo volverá a correr de nuevo desde que dichas actuaciones se paralicen o terminen sin declaración de responsabilidad (el art. 40.2 de la LOTC se remite, en este punto, al art. 66 de la Ley General Tributaria; véase también el art. 24.2 de la LGHPA).

III. LAS INFRACCIONES.

A. PLANTEAMIENTO.

La Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía vino a satisfacer la conveniencia de adaptar la Ley General Presupuestaria a las peculiaridades y necesidades financieras de nuestra Comunidad; de ahí que siga con bastante fidelidad el sistema jurídico recogido en la citada Ley estatal. Regula la Ley andaluza en su Título VII las responsabilidades por infracción de sus preceptos. Así, el art. 98, a semejanza del art.

140 de la LGP (si bien la LGHPA amplía, como anteriormente se señaló, el ámbito subjetivo de los presuntos responsables, a diferencia de la LGP, que lo circunscribe a autoridades y funcionarios) establece el principio general en dicha materia:

«Las autoridades y todo el personal al servicio de la Administración autonómica de Andalucía, ya sea de carrera, de empleo, contratado administrativo o laboral o de cualquier otro orden que, por dolo, culpa o negligencia adopten resoluciones o realicen actos administrativos o de trámite con infracción de las disposiciones de esta Ley o del ordenamiento jurídico general aplicable, están obligados a indemnizar a la Hacienda de la Comunidad los daños y perjuicios económicos que sean consecuencia de su acción, con independencia de la responsabilidad penal o disciplinaria en que incurran, según las específicas normas que las regulan».

Ha de observarse, asimismo, cómo el artículo transcrito, en su nueva redacción dada por la Ley 9/1987, de 9 de diciembre, se refiere, apartándose también en este punto de su modelo, tanto a las infracciones a las disposiciones de la propia LGHPA como a las del ordenamiento jurídico general aplicable, reafirmando así la idea del número teóricamente ilimitado de conductas susceptibles de ser calificadas como infracciones contables. Por su parte, en el art. 99 de la LGHPA (que reproduce con alguna ligera modificación el art. 141 de la LGP, por lo que se le aplicarán las consideraciones realizadas por la doctrina sobre el mismo) se tipifican las infracciones. A su examen detallado se dedican las siguientes líneas, siguiendo de cerca la exposición que en relación con la Ley General Presupuestaria de 1977 hizo en su momento HERRERO SUAZO.

B. ESTUDIO INDIVIDUALIZADO.

1. Alcance y malversación.

Señala el apartado a) del art. 99 de la LGHPA que constituye infracción:

«incurrir en alcance o malversación en la administración de los fondos de la Comunidad».

Dado el carácter penal de la responsabilidad a que da lugar la malversación, sólo va ocupar nuestra atención en el presente apartado el alcance, concepto éste que, hasta la promulgación de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, se encontraba carente de definición legal en nuestro Ordenamiento. El art. 72.1 de la LFTC lo describe en los siguientes términos:

«a efectos de esta Ley se entenderá por alcance el saldo deudor de una cuenta o, en términos generales, la ausencia de numerario o de justificación en las cuentas que deban rendir las personas que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, ostenten o no la condición de cuentadantes ante el Tribunal de Cuentas». Prescindiendo del examen de esta definición legal, debe destacarse que la especialidad más importante que presenta la responsabilidad por alcance viene dada por el modo en que es exigible, como más adelante se tendrá ocasión de tratar.

2. Administración irregular de recursos.

En el apartado b) del art. 99 de la LGHPA se contempla como infracción:

«administrar los recursos y demás derechos de la Hacienda de la Comunidad sin sujetarse a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación e ingreso en la Tesorería».

El supuesto descrito exige acudir a la Ley General Tributaria, Leyes y Reglamentos de los distintos tributos, Reglamentos de recaudación y demás normas aplicables a los ingresos. Se ha criticado al legislador haber establecido en este apartado la responsabilidad por acciones concretas, ya que el interés público queda desprotegido por cuanto no se responsabiliza por la omisión del deber de administrar y sus correspondientes anexos: liquidación, recaudación e ingreso.

3. Compromisos de gastos y órdenes de pagos sin créditos o con infracción de ley.

La Ley General de la Hacienda Pública de Andalucía, en su artículo 99.c), tipifica como infracción:

«comprometer gastos y ordenar pagos sin crédito suficiente para realizarlo o con infracción de lo dispuesto en la presente Ley o en la del Presupuesto que sea aplicable».

El precepto transcrito ha de ser puesto en relación, primeramente, con el art. 38.2 de la LGHPA, en el que se establece la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos por los que se adquieran compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados. Además, aun existiendo crédito suficiente, puede originarse responsabilidad si se dictan tales actos con infracción de las disposiciones de la LGHPA -por lo general, las contenidas en los Capítulos II y III del Título II- y de la Ley de Presupuestos que sea aplicable.

4. Pagos indebidos.

«Dar lugar a pagos indebidos al liquidar las obligaciones o al expedir documentos en virtud de funciones encomendadas» es el supuesto considerado infracción por el apartado d) del art. 99 de la LGHPA. La figura del pago indebido debe estimarse, entre otros, en los siguientes casos: cuando no responde a una obligación previamente contraída, tanto si se trata de los pagos realizados en virtud de una obligación inexistente como de los que han de calificarse como indebidos sólo parcialmente; cambios de acreedor en perjuicio de acreedor legítimo, que constituyen supuestos de novación no autorizada; y, en fin, la falta de adopción en el pago de medidas de garantía para evitar perjuicios a la Hacienda.

5. Falta de rendición de cuentas.

El art. 99.e) de la LGHPA tipifica como infracción:

«no rendir las cuentas reglamentarias exigidas, rendirlas con notable retraso o presentarlas con graves defectos».

A diferencia del art. 141.e) de la LGP, añade el supuesto de «rendirlas con notable retraso». Se trata de una infracción que, junto con la falta de justificación de las subvenciones, que se estudiará en posterior epígrafe, puede ser incluida dentro del grupo de las infracciones por omisión, frente a las anteriormente vistas, que son de acción. Esta obligación de rendir cuentas viene regulada en los arts. 52 y 53 de la LGHPA (que siguen lo dispuesto en los arts. 77 y siguientes de la LGP) y tiene distinto contenido según la naturaleza de los órdenes de pago, que responden a dos grupos: las que corresponden a la regla del servicio hecho -órdenes de pago en firme (art. 25.3 de la LGHPA, en el mismo sentido que el art. 43.2 de la LGP, y 52.2 de la LGHPA) y órdenes de pago a justificar (art. 53 de la LGHPA)- y las que corresponden a las obligaciones sin contraprestación (art. 53.4 de la LGHPA), constituidas principalmente por las subvenciones, de las que nos ocuparemos en el próximo apartado.

6. Falta de justificación de las subvenciones.

El apartado f) del art. 99 de la LGHPA contempla como infracción:

«no justificar la inversión de los fondos a que se refiere el art. 53».

Prescribe el art. 53.4 de la LGHPA que «las órdenes de pago correspon-

dientes a subvenciones obligarán a sus perceptores a justificar la aplicación de los fondos recibidos a la finalidad para la que le fueron concedidos». Esta obligación viene a ser una especie del género común, constituido por el deber de justificación de los pagos por obligaciones presupuestarias (véanse los arts. 52 y siguientes de la LGHPA). Así las cosas, los perceptores de subvenciones quedan sujetos al régimen de contabilidad pública, por lo que habrán de rendir cuentas al Parlamento de Andalucía, al Tribunal de Cuentas y a la Cámara de Cuentas de Andalucía por conducto de la Intervención General de la Junta (art. 87 de la LGHPA, que sigue al art. 123 de la LGP).

7. Otras infracciones.

Por último, señala el art. 99.g) de la LGHPA que también se incurre en responsabilidad por la comisión de «cualquier otro acto o resolución con infracción de esta Ley o de cualquier otra norma aplicable a la administración y contabilidad de la Hacienda de la Comunidad». Frente a lo dispuesto en el art. 140.g) de la LGP, en la Ley andaluza se contempla no sólo la infracción de esta misma Ley sino que se extiende a la de cualquier otra norma aplicable. Los preceptos de esta índole suelen ser criticados por cuanto dejan a la libre apreciación el resultado de «cualquier otro acto o resolución».

C. EXTENSION DE LA RESPONSABILIDAD A LOS INTERVENTORES Y ORDENADORES DE PAGOS.

A diferencia de la Ley General Presupuestaria (art. 142), la Ley General de la Hacienda Pública de Andalucía no contempla expresamente la responsabilidad de los Interventores. Tan sólo exige (art. 100.2 de la LGHPA) que el Interventor que en el ejercicio de su función advierta la existencia de infracciones ponga tal circunstancia en conocimiento del Consejero de Hacienda. Sin embargo, nos parece que la responsabilidad contable de los Interventores y Ordenadores de pagos, referida fundamentalmente a los supuestos contemplados en las letras c) y d) del art. 99 de la LGHPA (compromisos de gastos y órdenes de pagos sin crédito o con infracción de ley, y pagos indebidos, respectivamente), es la general del art. 98 de la LGHPA, por las siguientes razones:

1) La expresa mención como infracción que se hace en dicho precepto de los «actos de trámite» contrarios a la propia LGHPA y al ordenamiento jurídico general aplicable, introducida por la Ley 9/1987, de 9 de diciembre. Frente a la LGP, que contempla expresamente el supuesto, la LGHPA lo incluye dentro de la formulación del principio general de responsabilidad.

2) En cuanto a los Interventores, en los arts. 82 y siguientes de la LGHPA (véanse también los arts. 22 y siguientes del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 149/1988, de 5 de abril -BOJA núm. 45, de 10 de junio de 1988-) se prescribe la formulación de reparos por la Intervención cuando ésta discrepase con el fondo o con la forma de los actos, documentos o expedientes examinados (ha de entenderse como deber, como señala con mejor redacción el art. 96 de la LGP), por lo que los Interventores quedarán sujetos a responsabilidad en aquellos casos en que no hayan formulado tales reparos. Obsérvese que estamos de nuevo ante el mismo régimen del citado art. 142 de la LGHPA.

3) Por lo que se refiere a los Ordenadores de pagos, la responsabilidad en que pueden incurrir viene afirmada por el art. 54 del Reglamento General de Tesorería y Ordenación de Pagos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por el Decreto 46/1986, de 5 de marzo (BOJA núms. 28 y 29, de 4 y 5 de abril de 1986; corrección de errores en BOJA de 20 de mayo de 1986).

En cuanto al alcance de la precitada responsabilidad, el art. 55 del Reglamento sienta el principio de que «consistirá, con independencia de la penal o disciplinaria a que hubiera lugar, en el reintegro de las cantidades indebidamente satisfechas. La gestión para conseguirlo se dirigirá, en primer término, contra los perceptores, y si éstos resultaran insolventes, se procederá contra los funcionarios que fueren causa del abono». Queda así establecida una especie de responsabilidad subsidiaria de los funcionarios que realicen pagos improcedentes, lo que supone una importante salvedad al régimen general del art. 98 de la LGHPA.

D. OTRAS RESPONSABILIDADES.

Aunque el objeto del presente estudio lo constituyen los procedimientos de exigencia de responsabilidad contable derivados de las infracciones a la Ley General de la Hacienda Pública de Andalucía, no es ésta la única clase de responsabilidad a que pueden dar lugar estas infracciones. Así, como vimos, el propio art. 98.1 de la LGHPA (en el mismo sentido que el art. 140 de la LGP) hace la salvedad de que la responsabilidad contable es exigible con independencia de la responsabilidad penal o disciplinaria en que puedan haber incurrido los infractores, esto en consonancia con el principio general establecido en el art. 18.1 de la LOTC de que «la jurisdicción contable es compatible respecto de unos mismos hechos con el ejercicio de la potestad disciplinaria y con la actuación penal».

La responsabilidad penal comprende las diferentes modalidades de malversación -cuyo sujeto activo es siempre un funcionario- (arts. 394 a 399 del Código Penal) y, en relación a los particulares, el fraude para la obtención de subvenciones o el incumplimiento de sus condiciones (art. 350 del mismo Código). Por lo que se refiere a la responsabilidad disciplinaria, no resulta incompatible con la penal, como ha tenido ocasión de señalar el Tribunal Constitucional (Sentencias de 30 de enero de 1981 y de 14 de junio y 3 de octubre de 1983).

IV. DELIMITACION DE LOS PROCEDIMIENTOS DE EXIGENCIA DE LA RESPONSABILIDAD CONTABLE.

La responsabilidad contable que eventualmente pueda derivar de las infracciones tipificadas por el art. 99 de la LGHPA será exigida, en unos casos mediante la práctica de un expediente administrativo, en otros como consecuencia de la intervención del Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función jurisdiccional.

Esta regla viene enunciada por el art. 101.1 de la Ley precitada, cuyo correcto entendimiento requiere sean hechas, con carácter previo, algunas observaciones. El precepto dispone:

«Sin perjuicio de las competencias del Tribunal de Cuentas y las de la Cámara de Cuentas de Andalucía, en los supuestos contemplados en el artículo 99, la responsabilidad será exigida en expediente administrativo instruido al interesado, con sujeción a lo establecido en el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios».

A. LA RESPONSABILIDAD CONTABLE COMO OBJETO DE LOS PROCEDIMIENTOS.

En primer lugar, tenemos que el art. 101.1 de la LGHPA se refiere genéricamente, a *la responsabilidad*, y nosotros hemos añadido el calificativo *contable*. Rindamos cuenta de ello haciendo las siguientes consideraciones.

Dado que de las infracciones del art. 99 de la LGHPA puede nacer responsabilidad, tanto contable como penal como disciplinaria, ha de justificarse por qué debe entenderse que el precepto tiene por objeto específico la responsabilidad *contable* aunque no utilice expresamente esta calificación.

No es forzado afirmar, de entrada, que el Título VII de la Ley trata especialmente de la responsabilidad contable, aunque también prevea las otras dos, penal y disciplinaria. Pueden verse, como ejemplos indicativos, el art. 98.1 (que toma como supuesto la responsabilidad contable y la define declarándola «con independencia de la responsabilidad penal o disciplinaria en que incurran, según las específicas normas que las regulan»), o el art. 101.3 (que manda que la resolución definitiva del expediente administrativo se pronuncie «sobre los daños y perjuicios causados a los derechos económicos de la Hacienda Pública de la Comunidad» y constituye a los responsables en «la obligación de indemnizar»). Es claro el afán de la Ley de tratar en este Título VII de la responsabilidad contable, establecida en el art. 98.1, y prescindir de las otras, para cuyo tratamiento habrá que estar a «las específicas normas que las regulan».

Además, el art. 101.1 establece, como con detenimiento analizaremos posteriormente, que la responsabilidad será exigible administrativamente, y deja a salvo las competencias del Tribunal de Cuentas y las de la Cámara de Cuentas de Andalucía, órganos éstos que no son competentes en orden a la exigencia de responsabilidad disciplinaria (excepto, claro está, cuando se trate de personas sometidas a su potestad de esta naturaleza) ni, mucho menos, penal; luego hay que concluir que la responsabilidad en cuestión es la contable.

Finalmente, el mismo art. 101.1 dispone que, en el caso de que la responsabilidad sea exigible administrativamente, el expediente se instruirá con sujeción a lo establecido en el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, aprobado por el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero (BOE núm. 15, de 17 de enero de 1986 -en adelante *RDRDF*). La remisión sería innecesaria si el precepto se refiriese a la exigencia de la responsabilidad disciplinaria (que se rige, como el precitado art. 98.1 señala, por sus específicas normas). Cuestión distinta de ésta, aunque conexas, es si ambas responsabilidades (disciplinaria y contable cuando esta última sea exigible en vía administrativa) pueden o no depurarse conjuntamente en un mismo expediente administrativo, pero de ello nos ocuparemos posteriormente.

B. LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN ORDEN A LA EXIGENCIA DE LA RESPONSABILIDAD CONTABLE.

1. Planteamiento.

Supuesta la anterior delimitación, a continuación hemos de determinar a qué órgano compete en cada caso la exigencia de la responsabilidad contable

y qué procedimientos han de seguirse. Para formular la regla distribuidora de la competencia es necesario realizar una interpretación heterointegradora del art. 101.1 de la LGHPA. De su tenor literal resulta que «la responsabilidad será exigida en expediente administrativo instruido al interesado», pero ello «sin perjuicio de las competencias del Tribunal de Cuentas y las de la Cámara de Cuentas de Andalucía».

Para poner de manifiesto la necesidad interpretativa de carácter heterointegrador, permítasenos hacer un excursus comparativo. El art. 141.1 de la LGP enumera los hechos que constituyen infracciones a las disposiciones de ésta, supuestos recogidos con identidad sustancial aunque con ligeras variaciones terminológicas por el art. 99 de la LGHPA. Igualmente se formula la norma de eventual constitución en responsabilidad contable de los infractores (arts. 140 y 141.2 de la LGP y 98.1 de la LGHPA y concordantes). Pues bien, en orden a la exigencia de esta responsabilidad contable, la Ley General Presupuestaria establece una distinción según la cual, si se trata de una infracción consistente en haber incurrido en alcance o malversación en la administración de los fondos públicos (que es supuesto del apartado a) del artículo 141.1), «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» (art. 143); mientras que si se trata del resto de los casos de infracciones (es decir, los supuestos de los apartados b) a g) del mismo art. 141.1), «y sin perjuicio de dar conocimiento de los hechos al Tribunal de Cuentas a los efectos prevenidos en el artículo 41 número 1 de la Ley Orgánica 2/1982, la responsabilidad será exigida en expediente administrativo instruido al interesado» (art. 144.1). Esto es, en la Ley General Presupuestaria la regla distribuidora de la competencia está formulada expresamente en términos de remisión formal (los arts. 143 y 144.1 de la Ley General Presupuestaria de 1977 recibieron su redacción -que ha pasado al Texto Refundido de 1988- de la disposición adicional segunda de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas).

Comparando ambos textos legislativos (y no se debe dejar de lado, como la misma Exposición de Motivos de la Ley andaluza reconoce, que ésta «sigue con bastante fidelidad el sistema jurídico establecido en la Ley General Presupuestaria»), se pone de manifiesto, como decíamos, la necesidad de interpretar correctamente el art. 101.1 de la LGHPA, porque podría pensarse, lo que resultaría de una lectura errónea por aislada del precepto, que éste contiene una *peculiaridad* en relación al régimen de la Ley General Presupuestaria en materia de procedimientos de exigencia de la responsabilidad contable. Podría pensarse, de acuerdo con esta interpretación que recha-

zamos, que para exigir esta responsabilidad, nacida de las infracciones del art. 99 de la LGHPA, la regla es la instrucción en todo caso de un expediente administrativo que la depure, y que la mención a «las competencias del Tribunal de Cuentas y las de la Cámara de Cuentas de Andalucía» va referida exclusivamente a la facultad de avocación que el Tribunal ostenta respecto de los procedimientos de exigencia de la responsabilidad sustanciados en vía administrativa (arts. 41.1 de la LOTC y 144.1 de la LGP). Pero no creemos que sea ésta la regla de delimitación de competencias en el ámbito de las infracciones del art. 99 de la LGHPA.

2. La regla de distribución de competencias en orden a la exigencia de la responsabilidad contable.

En nuestra opinión, la regla de atribución competencial que debe extraerse de la correcta interpretación de los preceptos legales aplicables es la siguiente: la responsabilidad contable que pueda derivar de la infracción consistente en incurrir en alcance o malversación en la administración de los fondos de la Comunidad se exigirá por el Tribunal de Cuentas, y la responsabilidad contable que pueda derivar de cualesquiera otras infracciones de las enumeradas en el art. 99 de la LGHPA será exigida mediante expediente administrativo instruido al interesado a no ser que el Tribunal de Cuentas recabe para sí su conocimiento. Varios son los argumentos de Derecho positivo que pueden alegarse en su defensa. Veámoslos.

El primero, y fundamental, es que la atribución al Tribunal de Cuentas de la competencia para exigir la responsabilidad contable derivada de alcance o malversación procede de la propia normativa reguladora del Tribunal (por lo que, como a continuación se demostrará, aún prescindiendo de lo dispuesto por el art. 143.1 de la LGP se llegaría a la misma solución en lo que respecta a las infracciones del art. 141 de la LGP en su ámbito de aplicación).

En efecto, el art. 15 de la LOTC, luego de definir el enjuiciamiento contable como «jurisdicción propia» del Tribunal de Cuentas, añade que «la jurisdicción contable se extiende a los alcances de caudales o efectos públicos». Por su parte, el art. 46.1 de la LFTC dispone que «los hechos supuestamente constitutivos de alcance de caudales o efectos públicos, tanto si su conocimiento procede del examen y comprobación de cuentas, o de cualquier otro procedimiento fiscalizador, como si es consecuencia de una gestión de aquéllos que hubiera tenido lugar al margen del proceso normal de rendición de cuentas al Tribunal, se pasarán a la Sección de Enjuiciamiento [...]»; y, en consecuencia, el art. 47.1.b) de la LFTC manda al Delegado Instructor recla-

mar las diligencias preventivas del alcance que se hayan instruido por el Jefe del Centro o Dependencia donde haya ocurrido la falta. La conclusión es clara: de la responsabilidad contable derivada del alcance (supuesto del art. 99.a) LGHPA, conoce en todo caso el Tribunal de Cuentas (y, por asimilación al alcance, según dispone el art. 72.2 de la LFTC, también conoce de la derivada de malversación, que igualmente es supuesto de infracción del art. 99.T a) de la LGHPA).

En otras palabras, el inciso «sin perjuicio de las competencias del Tribunal de Cuentas y las de la Cámara de Cuentas de Andalucía», con que comienza el art. 101.1 de la LGHPA, no significa sino que:

1) La exigencia de la responsabilidad contable en vía administrativa se hará en todo caso salvo cuando aquélla tenga su causa en la infracción de alcance (o malversación), pues siendo éstos los supuestos de infracción corresponde su conocimiento al Tribunal de Cuentas, y cuando, aún no tratándose de alcance (o malversación), el Tribunal de Cuentas avoque el asunto.

2) Conocerá el Tribunal de Cuentas de la responsabilidad contable, además, cuando ésta se haya manifestado en el curso de su actuación fiscalizadora (dando lugar al juicio de las cuentas) o en la tramitación de un expediente de cancelación de fianzas (dando lugar a un contencioso tramitado, según proceda, conforme al juicio de las cuentas o al procedimiento de reintegro por alcance).

A mayor abundamiento, hay datos suficientes en la Ley andaluza, aunque sean colaterales, para llegar a la misma conclusión. El primero, ya indicado, es que el art. 101.1 deja a salvo expresamente *la competencia* del Tribunal de Cuentas (que es lo mismo que hacen los arts. 143 y 144.1 de la LGP, pero éstos mediante el recurso técnico de la detallada delimitación y de las remisiones formales). Además, tenemos que el art. 100.1 establece que, «conocida la existencia de las infracciones enumeradas en el artículo anterior, los Jefes de los presuntos responsables y los ordenadores de pagos instruirán las diligencias previas y adoptarán, con igual carácter, las medidas necesarias para asegurar los derechos de la Comunidad, poniéndolo inmediatamente en conocimiento del Consejero de Hacienda y, en su caso, del Tribunal de Cuentas, para que procedan según sus competencias y conforme a los procedimientos establecidos» (este deber de comunicación se impone respecto de la práctica de diligencias previas y adopción de iguales medidas con ocasión del conocimiento de la existencia de una posible infracción, y es distinto, respecto de la incoación del expediente, del exigido por los arts. 41.1 de la LOTC y 4.2 del Real Decreto 700/1988, de 1 de julio, sobre expedientes administrativos de

responsabilidad contable derivados de las infracciones previstas en el título VII de la Ley General Presupuestaria -BOE núm. 162, de 7 de julio de 1988-, en adelante *RDEA*). Fíjese la atención en que este art. 100.1 manda comunicar la infracción al Consejero de Hacienda y, *en su caso, al Tribunal de Cuentas*; el *caso* en que, además de al Consejero, es obligado comunicar al Tribunal es, precisamente, que la infracción consista en alcance o malversación, y esta comunicación tiene la finalidad de que uno y otro, como el mismo precepto señala, procedan según sus competencias: las del Tribunal de Cuentas, repetimos, le vienen atribuidas por su propia normativa en los antedichos términos. Se desprende claramente de esta norma que la Ley General de la Hacienda Pública *da por supuesto* que al Tribunal de Cuentas compete exigir la responsabilidad si ésta deriva de alcance o malversación.

En definitiva, se reproduce en el ámbito de aplicación de la Ley andaluza el mismo esquema de delimitación competencial que en el de la Ley General Presupuestaria, aunque, como hemos visto, hayan sido distintas las técnicas legislativas. Concluyendo, podemos establecer el siguiente esquema de distribución competencial:

1) El Tribunal de Cuentas será competente en todo caso para conocer de la responsabilidad contable que pueda derivar de alcance o malversación (infracción tipificada en el apartado a) del art. 99 de la LGHPA).

2) Deberá exigirse en expediente administrativo la responsabilidad contable que pueda derivar del resto de las infracciones tipificadas en los apartados b) a g) del art. 99 de la LGHPA, excepto cuando el Tribunal de Cuentas recabe para sí el conocimiento del asunto en uso de la facultad que le reconoce el art. 41.1 de la LFTC.

V. LA CAMARA DE CUENTAS DE ANDALUCIA.

A. LOS ORGANOS AUTONOMICOS DE CONTROL EXTERNO: EXISTENCIA Y FUNCIONES.

No tratamos aquí de la cuestión de la extensión de la competencia del Tribunal de Cuentas al ámbito de las Comunidades Autónomas. En la Constitución queda claro que el control económico y presupuestario de las Comunidades Autónomas se ejercerá por aquél (apartado d) del art. 153), y el art. 4 de la LOTC, definidor del sector público cuyas cuentas y gestión econó-

mica son fiscalizadas por el Tribunal (arts. 136.1 de la Constitución -en adelante *CE*- y 1.1 de la LOTC), menciona expresamente a las Comunidades Autónomas. Respecto de la jurisdicción contable del Tribunal, también es meridiana clara su extensión al ámbito de aquéllas (art. 1.2 de la LOTC).

De lo que seguidamente nos vamos a ocupar es de la posibilidad jurídica de que las Comunidades Autónomas establezcan entre sus propios órganos uno que sea análogo al Tribunal de Cuentas, y para ello examinaremos el cuerpo normativo aplicable y, por su indudable interés, la Sentencia del Tribunal Constitucional 187/1988, de 17 de octubre, pronunciada por el Pleno en el recurso de inconstitucionalidad número 426/1984, interpuesto por el Gobierno de la Nación contra determinados artículos de la Ley 6/1984, de 5 de marzo, del Parlamento de Cataluña, de la Sindicatura de Cuentas (BOE núm. 83, de 6 de abril de 1984); fue ponente de la Sentencia la Magistrada Gloria Begué Cantón (publicada en el suplemento al BOE núm. 267, de 7 de noviembre de 1988).

En la Constitución no está prevista, desde luego, la existencia de órganos de control externo, pero sí en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, en la que la referencia a ellos aparece en su art. 1.2 (la Sentencia del Tribunal Constitucional 187/1988 dice en su Fundamento Jurídico primero que dicha Ley, junto con el art. 136 de la *CE*, integran el *bloque de la constitucionalidad en esta materia*). Además, en otros textos normativos también aparece la posibilidad de que existan dichos órganos, como son el art. 22 de la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas (Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre -BOE núm. 236, de 31 de octubre de 1980-) y el art. 11.2 de la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial (Ley 7/1984, de 31 de marzo -BOE núm. 80, de 3 de abril de 1984-). Finalmente, la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas contiene ya un precepto que presupone la eventual existencia de «órganos de control externo de las Comunidades Autónomas» y que específicamente reglamenta las relaciones de éstos con el Tribunal de Cuentas (art. 29, que lo traeremos de nuevo a colación al analizar la función fiscalizadora de la Cámara de Cuentas de Andalucía).

Ahora bien, la cuestión verdaderamente importante, supuesta la posibilidad de que las Comunidades Autónomas establezcan estos órganos propios, es determinar cuáles son las competencias que pueden asumir. La doctrina se había manifestado, aún antes del dictado de la Sentencia del Tribunal Constitucional 187/1988, en el sentido de que dichos órganos pueden asumir competencias relativas al ejercicio de la función fiscalizadora en el ámbito de la Comunidad, pero no las relativas al de la jurisdiccional. La Sentencia del

Tribunal Constitucional ha fijado jurisprudencialmente tal tesis, que a continuación exponemos sistéticamente.

Uno de los preceptos recurridos de la Ley catalana de la Sindicatura de Cuentas fue su art. 2.2, del siguiente tenor:

«En relación con el enjuiciamiento de hechos que puedan ser constitutivos de responsabilidad contable, la competencia será ejercida de acuerdo con lo que establece el artículo 1 si incurrieren en ello quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos».

El fallo del Tribunal declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los arts. 2.2, 12.d) en cuanto crea la Sección de Enjuiciamiento, y 18 (regulador de esta Sección). Las siguientes consideraciones, contenidas en los Fundamentos Jurídicos primero al quinto, justifican la decisión del Tribunal:

1) No se deben confundir las dos funciones atribuidas por su Ley Orgánica, en desarrollo del art. 136 de la CE, al Tribunal de Cuentas, las cuales aparecen en la Ley claramente diferenciadas.

2) La función fiscalizadora externa de la actividad económico-financiera del sector público se centra en el examen y comprobación de dicha actividad desde el punto de vista de los principios de legalidad, eficiencia y economía (art. 9).

3) El enjuiciamiento contable, por el contrario, aparece configurado como una actividad de naturaleza jurisdiccional, constituyendo la jurisdicción propia del Tribunal (art. 15.1), que se materializa en un procedimiento judicial en el que aparecen los elementos objetivos, subjetivos y formales que caracterizan a un proceso.

4) De la distinta naturaleza de ambas funciones deriva que la Ley considere al Tribunal de Cuentas, respecto de la primera, como supremo órgano fiscalizador (art. 1.1); mientras que, respecto de la segunda, lo declara único en su orden, y su jurisdicción, que es exclusiva y plena, abarca todo el territorio nacional (art. 1.2).

5) Como consecuencia de lo anterior, está prevista la realización por las Comunidades Autónomas de su propia función fiscalizadora, no existiendo la correlativa previsión en relación con la actividad jurisdiccional (salvo, respecto de ésta, la posibilidad de que el Tribunal de Cuentas delegue en los órga-

nos autonómicos de fiscalización la instrucción de los procedimientos jurisdiccionales -art. 26.3-).

B. LA CAMARA DE CUENTAS DE ANDALUCIA: CARACTERIZACION GENERAL.

Ofrecemos a continuación una caracterización general de la Cámara de Cuentas de Andalucía, creada por la Ley 1/1988, de 17 de marzo (BOJA núm. 24, de 22 de marzo de 1988), con la que nuestra Comunidad Autónoma se incluye entre las que cuentan con órganos propios de control externo (por orden cronológico de sus respectivas Leyes: Cataluña, Navarra, Valencia, Galicia, Islas Baleares, País Vasco, Andalucía y Canarias).

1. La Ley de creación de la Cámara de Cuentas.

Como la misma Exposición de Motivos de la Ley andaluza señala, el Estatuto de Autonomía para Andalucía (en adelante *EAA*) no prevé «la existencia de un órgano técnico de control externo que, dependiendo directamente del Parlamento de Andalucía, auxilie a éste en su labor de controlar al ejecutivo en materia económica-presupuestaria». Sin embargo, podemos estimar, siguiendo y desarrollando el texto de la misma Exposición de Motivos, que la cobertura jurídica que ampara la creación de la Cámara de Cuentas procede:

1) Del propio Estatuto, en concreto de sus arts. 13.1 (por cuanto, al amparo del art. 148.1.1º de la CE, atribuye a la Comunidad competencia exclusiva sobre «organización y estructura de sus instituciones de autogobierno») 63 (que, al amparo del art. 156.1 de la CE, atribuye al Parlamento el control del presupuesto de la Comunidad), y 70 (que, de conformidad con lo dispuesto por el art. 153.d) de la CE, reformula la norma del ejercicio por el Tribunal de Cuentas, respecto de la Comunidad, del «control económico y presupuestario [...] en los términos de la ley»).

2) El precitado art. 22 de la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas, que deja a salvo, respecto del control económico y presupuestario de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas, «los sistemas e instituciones de control que pudieran adoptar en sus respectivos Estatutos, y en su caso las que la Ley se autorizaran en el territorio comunitario».

La Ley previó, en su disposición adicional, que la Cámara de Cuentas elebase a la Comisión de Hacienda y Presupuestos del Parlamento un proyecto de Reglamento de la Ley, para lo que disponía del plazo de seis meses a partir

del día de su entrada en vigor, esto es, del 23 de marzo de 1988 (días siguientes al de su publicación en el BOJA -disposición final-).

2. La función fiscalizadora de la Cámara de Cuentas.

Esta es la única función que, en cuanto *órgano autonómico de control externo*, puede ejercer como propia la Cámara de Cuentas, lo que deriva de los preceptos constitucional y legales examinados y ha confirmado el Tribunal Constitucional en la repetida Sentencia 187/1988, y en estos términos se expresa el art. 1 de la LCCA cuando califica a la Cámara como

«órgano técnico dependiente del Parlamento de Andalucía, al que, sin perjuicio de las competencias que la Constitución atribuye al Tribunal de Cuentas, corresponde la fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable de los fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía».

Su ámbito de actuación es el «sector público» de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que se compone a estos efectos de la Junta de Andalucía, sus organismos autónomos, sus instituciones y empresas; las corporaciones locales que forman parte del territorio de la Comunidad, así como los organismos autónomos y empresas públicas de ellas dependientes, en los términos expresados en el art. 8.b); y cuantos organismos y entidades sean incluidos por norma legal (art. 2.1 de la LCCA).

Las materias a las que se extiende la fiscalización de la Cámara, entendida como «función propia que ejercerá con total independencia», son los fondos públicos a los que se refiere, en definición genérica, el art. 2.2 de la LCCA y, en concreto (art. 4.1 de la LCCA):

1) La actividad económico-financiera del sector público de Andalucía, velando por la legalidad y eficiencia de cuantos actos den lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico, así como de los ingresos y pagos que de ellos se deriven y, en general, de la recaudación, inversión o aplicación de los fondos públicos, incluidos en todo caso las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas de los órganos del sector público andaluz, percibidas por personas físicas o jurídicas.

2) El grado de cumplimiento de los objetivos propuestos en los diversos programas presupuestarios y en las memorias de las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas que se otorguen a personas físicas o jurídicas.

3) Los contratos administrativos celebrados por los componentes del sector público (en los términos del art. 4.3 de la LCCA).

4) Además, debe asesorar al Parlamento de Andalucía en la materia propia de sus competencias.

Por otra parte, el art. 4.2 de la LCCA le atribuye «desarrollar las funciones de fiscalización que, por delegación, le encomiende el Tribunal de Cuentas». La Ley Orgánica de éste no preve tal delegación, pero ha de entenderse admitida en virtud de lo dispuesto por el art. 29.3 de la LFTC, según el cual «el Tribunal de Cuentas, mediante acuerdo plenario, podrá solicitar que los órganos de fiscalización externa de las Comunidades Autónomas, la práctica de concretas funciones fiscalizadoras, tanto si se refieren al sector público autonómico como al estatal».

Aparece así una de las cuestiones más importantes de las que se suscita en torno a la existencia de órganos autonómicos de control externo, que no es otra que la de las relaciones de éstos con el Tribunal de Cuentas. Precisamente uno de los argumentos utilizados por la doctrina y por el Tribunal Constitucional para afirmar la posibilidad jurídica de existencia de tales órganos es el calificativo de «supremo órgano fiscalizador» que el art. 136.1 de la CE concede al Tribunal de Cuentas, de lo cual -se dice- ha de deducirse que no es el único posible pero sí el que ostenta una posición de supremacía respecto de los restantes. Dichas relaciones están previstas, como dijimos, en el art. 29 de la LFTC, cuyo apartado primero constituye a los órganos autonómicos en la obligación genérica de coordinar su actividad con la del Tribunal de Cuentas mediante el establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización que garanticen la mayor eficacia en los resultados y eviten la duplicidad en las actuaciones fiscalizadoras. Esta obligación genérica la concreta el apartado segundo en la de remitir al Tribunal los resultados individualizados del examen, comprobación y censura de las cuentas de todas las entidades del sector público autonómico, así como los Informes o Memorias Anuales acerca de sus respectivas cuentas generales y los Informes o Memorias, Mociones o Notas en que se concreta el análisis de la gestión económico-financiera de las entidades que integran el sector público autonómico o de las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas de dicho sector percibidas por personas físicas o jurídicas; documentos éstos que habrán de remitirse acompañados de los antecedentes y del detalle necesarios, ya que cuando la fiscalización externa se realice por órganos de las Comunidades Autónomas en el ámbito de su competencia, el Tribunal de Cuentas informará a las Cortes Generales, partiendo de dichas actuaciones y de las ampliaciones que tuviere a bien interesar (art. 27.1 de la LFTC).

Pues bien, la Ley de la Cámara de Cuentas de Andalucía atiende a tales exigencias del modo que sigue. Con carácter general, declara a salvo de la fiscalización de la Cámara las competencias atribuidas al Tribunal de Cuentas por la Constitución (art. 1), y, en concreto, la que a éste corresponden respecto de la fiscalización de las corporaciones locales (art. 8.b). La remisión al Tribunal de Cuentas de los informes anuales o especiales emitidos por la Cámara que expongan el resultado de su actividad fiscalizadora está prevista por el art. 12.1.

3. La jurisdicción contable en el ámbito de la Cámara de Cuentas.

Ha quedado dicho que no existe en nuestro Derecho vigente cobertura jurídica que permita a los órganos autonómicos de control externo ejercer funciones jurisdiccionales. No quiere decirse, sin embargo, que dichos órganos queden totalmente al margen de la jurisdicción contable: primero, porque si advierten, en el curso del ejercicio de su función fiscalizadora, la existencia de supuestos posiblemente causantes de responsabilidad contable, han de reflejarlos en sus informes; segundo, porque eventualmente pueden intervenir en el ejercicio por el Tribunal de Cuentas de su función jurisdiccional.

La Exposición de Motivos de la Ley de la Cámara de Cuentas de Andalucía se hace eco de estas consideraciones cuando afirma que

«se ha evitado el nombre del Tribunal para evitar confusiones y, además, para dejar clara su función esencialmente fiscalizadora. Sin embargo, la Ley contempla, de acuerdo con lo prevenido en la legislación específica del Tribunal de Cuentas, la posibilidad de que la Cámara de Cuentas pueda llevar a cabo la instrucción de determinados procedimientos jurisdiccionales».

Y así, en efecto, podemos ver su concreción ya en el articulado en los siguientes planos:

1) En el ámbito de la función fiscalizadora de la Cámara:

a) El párrafo primero del art. 12.3 ordena a la Cámara dar traslado al Tribunal, sin dilación, de los indicios de responsabilidad contable que advirtiera en el ejercicio de su función.

b) El art. 14.2.c) prescribe que en los informes de la Cámara que han de poner fin a las actuaciones fiscalizadoras se haga constar, entre otras menciones, «la existencia, en su caso, de infracciones, abusos o prácticas irregulares»

(como, con carácter general, hace respecto del Tribunal el art. 12.2 de la LOTC, aunque añadiendo que se indique «la responsabilidad en que, a su juicio, se hubiere incurrido y las medidas para exigirla»).

2) El párrafo segundo del art. 12.3, reformulando la norma contenida en el art. 26.3 de la LOTC, habilita a la Cámara para instruir, por delegación del Tribunal de Cuentas, los procedimientos jurisdiccionales para el enjuiciamiento de la responsabilidad contable. La delegación deberá ser establecida por el Pleno del Tribunal (art. 3.o de la LFTC).

VI. EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD CONTABLE.

Recordemos que, de la correcta interpretación del art. 101.1 de la LGHPA, resulta que este procedimiento en vía administrativa ha de seguirse cuando se trate de exigir la responsabilidad contable que pueda derivar de cualquiera de las infracciones tipificadas en el art. 99 de la LGHPA que no sean alcance o malversación, sin perjuicio de que el Tribunal de Cuentas recabe para sí el conocimiento del asunto.

A. OBSERVACION PREVIA SOBRE LA DEPURACION DE RESPONSABILIDAD CIVIL EN VIA ADMINISTRATIVA.

La principal característica de este procedimiento administrativo que vamos a estudiar, desde el punto de vista de su objeto, es que a través de él se sustancia la exigencia de la responsabilidad contable, la cual no es -como ya se ha dicho- más que un caso específico de responsabilidad civil.

Para poner de manifiesto y justificar esta característica del expediente administrativo, procede realizar las siguientes consideraciones:

1) Supuesta la caracterización legal de la responsabilidad contable, es indubitado que la competencia originaria para conocer de ella y exigirla pertenece al Tribunal de Cuentas: el art. 2.b) de la LOTC atribuye al Tribunal la «función propia» de enjuiciar la responsabilidad contable.

2) El enjuiciamiento de la responsabilidad contable es una actividad de naturaleza jurisdiccional y los órganos del Tribunal de Cuentas que la tienen encomendada comparten esta calificación.

3) No obstante lo anterior, está prevista legalmente la posibilidad de que el enjuiciamiento de la responsabilidad contable sea hecho, en ciertos supuestos, no por el Tribunal de Cuentas, sino «con arreglo a normas específicas en vía administrativa». Esto es lo que dispone el art. 41.1 de la LOTC, que cabalmente formula una norma de mera habilitación, pues por sí misma no determina en qué casos la responsabilidad contable habrá de exigirse en una u otra vía, sino que se limita a *permitir* que normas específicas determinen la exigencia de la responsabilidad en vía administrativa.

4) Hace uso de esta habilitación el art. 101.1 de la LGHPA cuando, aun respetando las propias competencias del Tribunal de Cuentas (y las de la Cámara de Cuentas), *determina* el proceder en vía administrativa para exigir la responsabilidad contable derivada de las infracciones del art. 99 de la LGHPA (según la regla distribuidora de la competencia ya expuesta).

Pues bien, dicho lo anterior, resta por justificar el ejercicio por la Administración de una función originariamente jurisdiccional:

a) En realidad, esta posibilidad no es más que una manifestación del principio de la autotutela que informa la posición jurídica de la Administración Pública y explica, en concreto, su particular posición frente a los Tribunales de Justicia, principio que sucintamente exponemos siguiendo el magisterio de Eduardo GARCIA DE ENTERRIA y Tomás Ramón FERNANDEZ. A diferencia de la posición jurídica de los sujetos privados, que tienen la carga de someter sus pretensiones a un Tribunal con el fin de que éste declare su conformidad o no a Derecho (obteniendo, si procede, un título ejecutivo), y, en el caso de que lo declarado no fuere cumplido voluntariamente, con el fin de que con el auxilio de la coacción pública se satisfaga aquélla, la Administración Pública se encuentra en una posición privilegiada que le permite obviar la carga del juicio declarativo (con lo que sus decisiones son ejecutorias por propia autoridad) y la carga del juicio ejecutivo (con lo que ella misma puede imponer con sus propios medios coactivos la ejecución forzosa).

b) Trasladando lo anterior al tema que nos ocupa, el expediente administrativo no es más que la concreción formal del principio de la autotutela de la Administración Pública en orden al ejercicio de su pretensión de exigencia de responsabilidad contable contra el presunto responsable. En los casos admitidos (responsabilidad que derive de las infracciones que no consistan en alcance o malversación), la Administración, mediante la práctica del expediente administrativo, queda liberada de la carga de los juicios declarativos (la resolución que recaiga «deberá pronunciarse sobre los daños y perjuicios causados a

los derechos económicos de la Hacienda de la Comunidad» -art. 101.3 de la LGHPA-) y ejecutivo (se procederá al cobro de los derechos de la Hacienda de la Comunidad declarados en la resolución, en su caso por vía de apremio -art. 102.1 de la LGHPA-). En resumidas cuentas, queda sustituida la tutela jurisdiccional por la autotutela administrativa, en el bien entendido de que ello no significa la imposibilidad de que el Tribunal de Cuentas conozca del asunto, pues el *enjuiciamiento administrativo* no es definitivo sino revisable por aquél en vía de recurso.

c) Aunque la jurisdicción contable es originariamente propia del Tribunal de Cuentas, desde el momento en que una norma de rango legal (como hace el art. 101.1 de la LGHPA) establece su ejercicio en vía administrativa (al amparo y con la cobertura del art. 41.1 de la LOTC), la Administración Pública deviene titular de la función, sin que al reconocimiento de tal titularidad obste la facultad concedida al Tribunal por el art. 41.1 de la LOTC para recabar el conocimiento del asunto de que se trate, es decir, actuando una avocación del mismo (volveremos sobre esta cuestión al estudiar la terminación del procedimiento administrativo de exigencia de responsabilidad contable).

B. REGIMEN JURIDICO DEL EXPEDIENTE.

La Ley General de la Hacienda Pública de Andalucía contiene en su Título VII algunas pocas normas que son de aplicación al expediente (como ocurre en su modelo, el Título VII de la Ley General Presupuestaria), pero éstas se limitan a las diligencias y medidas previas (art. 100), a competencia orgánica (art. 101.2) y al contenido de la resolución definitiva de aquél (art. 101.3). Resulta imprescindible, pues, integrarlas a fin de configurar la completa normativa por la que ha de regirse la exigencia de responsabilidad contable en vía administrativa.

A tal efecto ha de partirse de lo dispuesto por el art. 101.1 de la LGHPA, que establece que

«la responsabilidad será exigida en expediente administrativo instruido al interesado con sujeción a lo establecido en el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios».

El precepto contiene una remisión que ha de calificarse como *material*. Quiere con ello decirse que habrá de aplicarse la normativa que en cada momento regule *materialmente* el régimen disciplinario de los funcionarios.

Según dispone el art. 15.1 del EAA, corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el marco de la regulación general del Estado, el desarrollo legislativo de ciertas materias (aquellas que, según el art. 149.1 de la CE, son de la exclusiva competencia del Estado), entre las que se encuentran «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios (art. 149.1.18^a de la CE), teniendo la Comunidad Autónoma competencia para desarrollar esta materia (art. 15.1.1^a del EAA). Aunque se ha realizado un desarrollo en algunos aspectos relativos a la Función Pública (Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de la Función Pública de la Junta de Andalucía -BOJA núm. 112, de 28 de noviembre de 1985), lo que no hay es una normativa específica andaluza que regule el régimen disciplinario de los funcionarios.

En consecuencia, toda vez que la remisión del art. 101.1 de la LGHPA es material, en ausencia del desarrollo autonómico en materia disciplinaria de los funcionarios y por aplicación de lo dispuesto por el art. 149.3 de la CE, debe entenderse que, en principio, aquella remisión ha de llevar a la aplicación al expediente administrativo de exigencia de responsabilidad contable del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, regulador del Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado.

Ahora bien, sobre la remisión hecha por el art. 101.1 de la LGHPA (que recibió su vigente redacción tras la reforma operada por la Ley 9/1987, de 9 de diciembre) hay que tomar en consideración el *novum* que supuso el Real Decreto 700/1988, de 1 de julio, sobre expedientes administrativos de responsabilidad contable derivados de las infracciones previstas en el título VII de la Ley General Presupuestaria. Dado que la tan repetida remisión es de naturaleza material y que la disposición transitoria primera de la LGHPA permite la aplicación de las normas y disposiciones «análogas» del Estado en todo lo que no esté en contradicción con las Leyes y los Reglamentos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, siendo supuesto de esta aplicación la inexistencia de normas autonómicas específicas (que, como hemos visto, la Comunidad puede dictar al amparo de lo dispuesto por el art. 15.1.1^a del EAA, con las que quedaría integrada la previsión remisoría del art. 101.1 de la LGHPA), estimamos que el expediente de exigencia de responsabilidad contable ha de regirse, en primer lugar, por el mencionado Real Decreto 700/1988.

No obstante, aquellos aspectos no regulados especialmente por el Real Decreto 700/1988 deberán ser resueltos aplicando supletoriamente el mencionado Reglamento de Régimen Disciplinario, con exclusión, claro está, de los preceptos que tengan por único fundamento el regular el ejercicio de la

potestad disciplinaria que constituye su objeto. De hecho, el Decreto 700/1988 es una adaptación del Reglamento, por cierto no hecha con el debido cuidado, como tendremos ocasión de ver.

Consecuentemente, la exposición del expediente administrativo va a ser hecha aplicando directamente las disposiciones del Real Decreto 700/1988 y, por supuesto, las restantes normas jurídicas que sean procedentes. En las menciones a los preceptos del Real Decreto realizaremos las correspondientes y necesarias adaptaciones que exige la organización propia de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Nos parece ser ésta la correcta integración de la remisión material efectuada por el art. 101.1 de la LGHPA, que, por ende, satisface más plenamente la finalidad perseguida al atribuir a la Administración el conocimiento de la responsabilidad contable derivada de infracciones. El Preámbulo del Real Decreto 700/1988 explica que «la tramitación de los expedientes administrativos de responsabilidad contable se realiza con sujeción a las normas generales establecidas en el mencionado título VII de la Ley General Presupuestaria y en la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958. No obstante, la generalidad de sus preceptos, unido a la importancia de este tipo de expedientes y la necesidad de regular con mayor precisión el procedimiento a seguir, de manera que oriente las actuaciones de los Instructores y garantice el conocimiento y defensa de los posibles inculpados, aconseja desarrollar mediante la correspondiente norma, los preceptos anteriormente indicados».

C. ACTUACIONES PREVIAS A LA INICIACION DEL EXPEDIENTE.

1. Evidentemente, la realización de actuaciones previas a la iniciación del expediente presupone que se tenga conocimiento de la existencia de la infracción. El art. 100.1 de la LGHPA hace supuesto de dicho conocimiento para después mandar tales actuaciones, de forma que los Jefes de los presuntos responsables y los ordenadores de pagos instruirán las diligencias previas y adoptarán, con igual carácter, las medidas necesarias para asegurar los derechos de la Comunidad. Sin embargo, no dice la Ley cuáles puedan ser esas diligencias y medidas previas.

2. Parece claro, en todo caso, que el Jefe del presunto responsable deba hacer lo que esté en su mano para confirmar la existencia de la infracción (si es que tan sólo ha tenido noticia de su *posibilidad*), averiguar con la mayor exactitud cuanto a ella concierna así como su autoría, puesto que en la comunicación que debe realizar y a la que más adelante nos referiremos deberá de-

tallar los datos, antecedentes y precisiones necesarias para que se pueda efectuar la calificación de las posibles infracciones y la identificación del presunto o presuntos responsables (art. 2.2 del RDEA).

3. No sería aventurado, de todas maneras, afirmar que ha de tenerse muy en cuenta lo dispuesto por el art. 6.1 del RDEA, según el cual no se podrán dictar medidas provisionales que puedan causar perjuicios irreparables o impliquen violación de derechos amparados por las Leyes (aunque esta norma se refiere a las medidas provisionales que pueden adoptarse una vez iniciado el procedimiento, creemos válida su aplicación por analogía a las medidas previas por haber entre ambas identidad de razón).

Podría estimarse, en concreto, que las medidas previas de aseguramiento adoptables fuesen análogas a las que el Delegado Instructor ha de adoptar en el ámbito de su actuación en el procedimiento de reintegro por alcance.

4. Hechas estas diligencias y adoptadas estas medidas, todas con carácter previo, tanto los Jefes como los ordenadores de pagos deben poner tales extremos inmediatamente en conocimiento del Consejero de Hacienda y, en su caso, del Tribunal de Cuentas (art. 100.1 de la LGHPA). Aquí debemos efectuar las siguientes precisiones:

1) Toda infracción, sea cual sea, debe comunicarse al Consejero de Hacienda, y éste, si la infracción consistiere en alcance o malversación, deberá dar traslado al Tribunal de Cuentas (art. 2.4 del RDEA).

2) Cuando la infracción consista en alcance o malversación la comunicación debe hacerse, además de al Consejero de Hacienda, al Tribunal de Cuentas, lo cual implica que esta eventual comunicación se haya de realizar tanto si la infracción conocida es exclusivamente de alcance o malversación como si se trata de ésta conjuntamente con cualquiera de las restantes del art. 99 de la LGHPA. En este caso, se debe poner fin a las actuaciones de la Administración, sin perjuicio de lo que decida dicho Tribunal (art. 1.4 del RDEA). De lo dispuesto por el art. 100.1 de la LGHPA se desprende que los Jefes y los ordenadores de pagos deben efectuar por sí esta comunicación al Tribunal de Cuentas.

Si quien advierte la existencia de la infracción es Interventor en el ejercicio de su función, igualmente ha de ponerlo en conocimiento del Consejero de Hacienda (art. 100.2 de la LGHPA, que sin embargo omite la referencia a la comunicación al Tribunal de Cuentas, por lo que, en este caso, será el

Consejero quien, si del asunto ha de conocer el Tribunal de Cuentas, deberá comunicarlo a éste -art. 2.4 del RDEA-).

5. Hemos de hacer referencia al art. 2.1 del RDEA, que establece como posibles causas del «origen de los expedientes» las siguientes: las comunicaciones que al Consejero de Hacienda deben dirigir los Jefes de los presuntos responsables, los ordenadores de pagos y la Intervención; las inspecciones de servicios que se realicen; denuncia; investigación administrativa; y, como cláusula de cierre, cualquier «otra causa que ponga de manifiesto la posible existencia» de la infracción. La enumeración no parece técnicamente muy correcta, porque, al fin y al cabo, lo relevante es que el Consejero de Hacienda tenga noticia de la existencia de la infracción, por lo que hubiera sido preferible el uso de una fórmula más simple al modo de la del art. 27 del RDRDF.

6. En cualquier caso, lo importante es que el Consejero de Hacienda conozca que existe una infracción. En este punto, puede ocurrir que de las comunicaciones, informes y documentos recibidos, no deriven los datos, antecedentes y precisiones necesarias para que se pueda efectuar la calificación de las posibles infracciones y la identificación del presunto o presuntos responsables, y entonces el Consejero recabará la ampliación de datos que sea pertinente y, en su caso, podrá acordar la instrucción de una información reservada, de la que se harán cargo, si a ellos se les encomienda, los funcionarios o el órgano que ya hubieren intervenido en las actuaciones previas (apartados segundo a cuarto del art. 2. del RDEA).

Si es en este momento (tras la ampliación de los datos o tras la práctica de la información reservada) cuando se advierte que la infracción consiste en alcance o malversación (exclusivamente o en conexión con cualquiera de las restantes infracciones tipificadas), habrá el Consejero de comunicar tal extremo al Tribunal de Cuentas a los efectos procedentes ya examinados (art. 2.4 del RDEA).

D. EXCLUSIVIDAD MATERIAL DEL EXPEDIENTE.

Ya sabemos que de las infracciones tipificadas en el art. 99 de la LGHPA pueden derivar responsabilidades tanto penal como disciplinaria como contable y que éstas son independientes entre sí (art. 98.1 de la LGHPA). Desde el punto de vista procedimental, el párrafo segundo del art. 1.1 del RDEA establece la norma de exigencia en expediente separado de las responsabilidades contable y disciplinaria. Recuérdese lo dicho en su momento sobre la compatibilidad de la responsabilidad disciplinaria con las restantes (civil y penal).

Más adelante, al hilo de la exposición de la tramitación del expediente de responsabilidad contable, tendremos ocasión de volver sobre esta cuestión.

E. TRAMITACION DEL EXPEDIENTE.

Previamente a la exposición de la tramitación del expediente, refirámonos a las normas generales que, sobre su «ordenación», se contienen en el Capítulo II del RDRDF:

1) El procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites (art. 25), norma reiterativa por cuanto resultaría aplicable *ex art.* 74.1 de la LPA, como a continuación se verá. Quiere decirse que los órganos que intervengan en la tramitación deben realizar todas las actuaciones necesarias para que el expediente llegue a su fin, sin tener para ello que ser requeridos.

2) La tramitación, comunicaciones y notificaciones se ajustarán en todo a lo dispuesto en el Título IV, Capítulo II, Secciones Primera y Segunda de la Ley de Procedimiento Administrativo, que comprenden los arts. 74 a 80 (art. 26). Se reseñan seguidamente los preceptos que devienen aplicables al expediente en virtud de esta remisión, algunos de los cuales ya están recibidos tanto en el RDEA como en el RDRDF:

a) Respeto, en el despacho de los expedientes, del orden riguroso de incoación, salvo que existan motivos para actuar en contrario (art. 72, 2 y 3).

b) Rapidez en la tramitación del procedimiento, evitando los entorpecimientos o demoras originados por diligencias innecesarias (arts. 75 y 76).

c) Posibilidad de la reclamación en queja por causa, en general, de deficiente tramitación del expediente (art. 77).

d) Requisitos de las comunicaciones y notificaciones (arts. 78 a 80).

1. Iniciación.

1.1. Adopción del acuerdo de iniciación.

El expediente administrativo no comienza sino mediante el acuerdo de su incoación. En orden a la determinación de la competencia para adoptar este acuerdo, la regla es que corresponderá al Consejo de Gobierno cuando aquél a quien haya de exigirse la responsabilidad (*presunto responsable*) tenga la

condición de autoridad de la Junta y, en caso contrario, al Consejero de Hacienda (art. 101.2 de la LGHPA).

Por aplicación de lo dispuesto por el párrafo segundo del art. 2.2 del RDEA, será competente el Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero de Hacienda, si en un mismo expediente aparecieran inculpadas personas con y sin la condición de autoridad.

Para determinar qué personas ostentan la condición de autoridad a estos efectos, el párrafo primero del art. 3.2 del RDEA indica que lo serán los altos cargos determinados en el art. 1 de la Ley 25/1983, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades de Altos Cargos (BOE núm. 309, de 27 de diciembre de 1983). Dicho art. 1 define lo que ha de entenderse por *alto cargo* y enumera las personas que en todo caso reciben tal consideración, como igualmente hace el art. 2 de la Ley 5/1984, de 23 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración Andaluza (BOJA núm. 43, de 27 de abril de 1984), modificada en este punto por la Ley 4/1990, de 23 de abril (BOJA núm. 36, de 4 de mayo de 1990). En consecuencia, atendiendo a lo que dispone el art. 2 de la Ley andaluza y a los efectos del art. 101.2 de la LGHPA, resultan tener la condición de autoridad:

1) El Presidente de la Junta de Andalucía, los Consejeros y todos aquellos empleos de libre designación por el Consejo de Gobierno que implican especial confianza o responsabilidad.

2) Particularmente: los Viceconsejeros, Secretarios Generales Técnicos y Directores Generales de las Consejerías y asimilados; los miembros del Gabinete de la Presidencia de la Junta de Andalucía; los Presidentes, Directores y asimilados de empresas públicas y sociedades con participación de la Junta de Andalucía superior al cincuenta por ciento; los Delegados del Consejo de Gobierno en las empresas aludidas anteriormente; los Presidentes, Directores y asimilados de los organismos autónomos de la Junta de Andalucía; los Delegados provinciales de las Consejerías, Directores provinciales de los Organismos Autónomos de la Junta de Andalucía, o asimilados; y los demás altos cargos de libre designación que reglamentariamente sean calificados como tales.

Por otra parte, no creemos que esté vedada en este tipo de asuntos la posibilidad de delegación interorgánica cuando la competencia pertenezca al Consejero de Hacienda, pues no estamos ante ninguno de los supuestos excluidos de la delegación: en consecuencia, el Consejero podrá delegar su

competencia (no sólo para incoar el expediente sino también para nombrar al Juez Instructor y para resolver definitivamente) en el Viceconsejero (arts. 47 y 37.1 y 2 de la Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía -BOJA núm. 60, de 29 de julio de 1983-, en adelante *LGAA*).

Por el contrario, no creemos que sea posible la delegación en el caso de que la competencia sea del Consejo de Gobierno. Son éstas las razones:

1) Se contravendría la exigencia del art. 47.1 de la *LGAA* de que entre delegante y delegado haya subordinación jerárquica. Es más, el art. 31 de la *LGAA* parece acotar las posibles competencias de las Comisiones Delegadas del Consejo de Gobierno que se designen.

2) La atribución de la competencia al Consejo de Gobierno cuando el inculpado sea autoridad revela la voluntad de la Ley de que dicho órgano conozca siempre del asunto en este caso.

1.2. Nombramiento de Juez Instructor y sus auxiliares.

En la misma resolución mediante la que se acuerde la incoación del expediente se ha de nombrar al Juez Instructor (art. 30 del *RDRDF*), reproduciéndose aquí, por lo tanto, la misma regla de competencia que la para dictar aquélla (como dispone el art. 101.2 de la *LGHPA*), de forma que el Consejero de Hacienda elevará la propuesta, en su caso, al Consejo de Gobierno, o lo nombrará directamente (art. 4.4 del *RDEA*), siendo reproducibles aquí las consideraciones anteriormente hechas sobre su delegación.

La designación de Juez Instructor habrá de recaer en un funcionario de la Consejería de Hacienda que se considere «idóneo», pero si la naturaleza o especialidad de la función lo requiriese, el Consejero, ya para nombrarlo directamente o bien para elevar su propuesta al Consejo de Gobierno, recabará de cualquier Consejería, Organismo o Ente Público, la propuesta de las personas que sean «aconsejables» (art. 4.4 del *RDEA*). Por su parte, el art. 30 del *RDRDF* dispone que el Instructor deberá ser un funcionario público perteneciente a un cuerpo o escala de igual o superior grupo al del inculpado, remitiéndose a tal efecto al art. 25 de la Ley (estatal) 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (BOE núm. 185, de 3 de agosto de 1984). Este art. 25 establece los «grupos de clasificación» del personal al servicio de las Administraciones Públicas, como igualmente hace la disposición adicional quinta de la Ley de la Función Pública de la Junta de

Andalucía, por lo que a ésta habrá que estar al efecto de lo dispuesto por el precitado art. 30 del RDRDF.

Además de Juez Instructor, podrán ser nombrados (según las mismas reglas de competencia expuestas) «Adjuntos al Instructor», que actuarán a las órdenes del mismo (art. 4.1 del RDEA). En cuanto al nombramiento de las personas que pueden ser designadas como Adjuntos al Instructor, rigen las mismas normas que para el Instructor (art. 4.4 del RDEA). A su vez, el Instructor podrá, cuando las circunstancias del expediente lo requieran, nombrar un Secretario del expediente y Secretario o Secretarios Adjuntos para los Instructores de ese carácter (art. 4.1 del RDEA). Los Secretarios habrán de ser necesariamente funcionarios (art. 30 del RDRDF).

Serán de aplicación al Instructor y Secretario y Adjuntos a los mismos las normas relativas a la abstención y recusación establecidas en los arts. 20 y 21 de la Ley de Procedimiento Administrativo. El derecho de recusación podrá ejercitarse desde el momento en que el interesado tenga conocimiento de quiénes son el Instructor, Secretario y Adjuntos y deberá plantearse ante la Autoridad que acordó el nombramiento del recusado (art. 4.3 del RDRDF). Recordemos las principales notas del régimen de abstención y recusación, aplicadas al expediente administrativo de exigencia de responsabilidad contable.

1) Existe un deber a cargo del Instructor, Secretario o Adjuntos a éstos, que se considere incurso en cualquier motivo de abstención, de abstenerse de intervenir en el procedimiento (aunque si actúa en el mismo no por ello se producirá necesariamente la invalidez de los actos en que haya intervenido), parándole en caso de contravenirlo las consecuencias que en materia de responsabilidad procedan. Consecuentemente, se reconoce al interesado en el procedimiento el derecho a promover la recusación en cualquier momento de la tramitación cuando se dé alguno de los motivos de abstención, incidente que se sustanciará a través de unos simples y rápidos trámites (con audiencia del recusado y, en su caso, práctica de informes y comprobaciones), y que termina por acto irrecurrible, sin perjuicio de lo cual la recusación podrá alegarse de nuevo en el recurso que proceda contra la resolución definitiva del expediente.

2) Los motivos de abstención y recusación, por lo que aquí interesa, son los siguientes: tener interés personal en el asunto, o en otro semejante cuya resolución pudiera influir en la de aquél, o cuestión litigiosa pendiente con el interesado; parentesco de consaguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con el interesado; y amistad íntima o enemistad manifiesta con el interesado.

1.3. Notificaciones y comunicaciones.

La resolución mediante la que se acuerde la incoación del expediente y se designe al Juez Instructor y, en su caso, a los Adjuntos de éste, así como la designación, en su caso, de Secretario por el Instructor, deberán ser notificadas al «posible responsable» y al órgano que hubiere promovido el expediente (art. 4.2 del RDEA). Si el origen del expediente fue denuncia, su incoación ha de notificarse asimismo al firmante de ésta (art. 27 del RDRDF).

Obviamente, también deberán ser notificados del nombramiento quienes resulten designados en las respectivas resoluciones para ejercer las funciones instructora y auxiliar (art. 31 del RDRDF).

Por otra parte, deberá comunicarse al Tribunal de Cuentas la incoación del expediente y los hechos que lo motivaron, en orden al ejercicio por aquél, en su caso, de la facultad de avocación que le reconoce el art. 41.1 de la LOTC (art. 4.2 del RDEA).

2. Competencia general de los Instructores.

Tanto el Juez Instructor como sus Adjuntos tienen, con carácter general (es decir, sin perjuicio de las normas procedimentales a las que en concreto se han de sujetar), competencia para recabar los documentos, antecedentes e informes que sean necesarios y para practicar cuantas pruebas y actuaciones conduzcan al esclarecimiento de los hechos y a determinar la responsabilidad susceptible de «sanción» (art. 4.1 del RDEA). Debe llamarse la atención sobre la circunstancia de que este art. 4.1 del RDEA (aplicable directamente) no ha sido lo suficientemente cuidadoso al adaptar el art. 34.1 del RDRDF del que es trasunto, pues en el expediente de exigencia de responsabilidad contable no se ventila un asunto de responsabilidad disciplinaria (que puede dar lugar, efectivamente, a una *sanción*) ni, en general, estamos ante el ejercicio de la potestad sancionatoria, sino que el asunto lo es de responsabilidad civil (que no puede dar lugar a *sanción* sino a obligación indemnizatoria); recuérdese, por demás, que ambas responsabilidades han de exigirse en expediente separado.

En consonancia con esta atribución de competencia al Juez Instructor y a sus Adjuntos el art. 5 del RDEA establece una obligación de colaborar con éstos, cuyo contenido se concreta en la de proporcionar a aquéllos los antecedentes e informes necesarios, así como cuantos medios resulten precisos, facilitándoles el acceso a las oficinas, centros, dependencias y establecimientos de todo orden. Obligación de colaboración impuesta a cargo de «todos los

Organismos y Dependencias» de la Administración y de cuyo incumplimiento puede derivarse exigencia de responsabilidad, efecto para cuyo fin el Juez Instructor deberá comunicar dicho incumplimiento al Consejero de Hacienda y al superior jerárquico de quien incumpla lo anteriormente señalado, sin perjuicio de continuar la tramitación del expediente.

3. Desarrollo.

3.1. Adopción de medidas provisionales.

Diferenciadas de las medidas previas o preliminares (que se adoptan con anterioridad al acuerdo de incoación del expediente) aparecen las medidas provisionales que se puedan decidir una vez iniciada la tramitación del expediente.

Su adopción compete a la misma Autoridad que acordó incoar el expediente, esto es, al Consejo de Gobierno o al Consejero de Hacienda. Las medidas serán las «oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer», fórmula que supone el empleo de un concepto jurídico indeterminado; sin embargo se dispone, con carácter general, que no se podrán dictar medidas provisionales que puedan causar perjuicios irreparables o impliquen violación de derechos amparados por las Leyes (art. 6.1 del RDEA). Téngase aquí por reproducido lo dicho acerca de las medidas previas.

Además de la adopción por el órgano competente de las medidas que estime oportunas, se prevé que los Jefes de los presuntos responsables, los ordenadores de pagos y la Intervención, adopten las medidas necesarias para asegurar los derechos de la Hacienda Pública. A tal fin, el Consejero de Hacienda, «cuando proceda», deberá comunicar a dichas autoridades que se ha incoado el expediente, y éstas deberán informar al Consejero sobre qué medidas han sido adoptadas y su posterior evolución y cumplimiento (art. 6.2 del RDEA).

Sobre las medidas provisionales habrá de pronunciarse la resolución que ponga fin al expediente (art. 48.1 y 2, del RDRDF).

3.2. Actuaciones incidentales.

El art. 6 del RDEA (bajo el epígrafe «medidas provisionales») regula el modo de proceder en ciertas situaciones que, aunque, como vamos a ver, pueden dar lugar a adoptar tales medidas, preferimos calificar como *actuaciones incidentales*.

1. En primer lugar, el apartado tercero dispone que en cualquier momento del procedimiento en que el Instructor aprecie que la presunta infracción puede ser constitutiva de delito, lo pondrá en conocimiento de la Autoridad que hubiese ordenado la incoación del expediente para su oportuna comunicación al Ministerio Fiscal. A este respecto, pueden hacerse las siguientes observaciones:

1) De suyo, el deber de denuncia de la presunta comisión de un delito que tienen quienes la conocieren por razón de sus cargos (en este caso el Juez Instructor) dimana del art. 262.1 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

2) Puede estimarse que el Juez Instructor que tuviere noticia de la comisión del delito queda relevado de ese deber, el cual se traslada a la Autoridad que ordenó la incoación del expediente (en este caso el Consejo de Gobierno -estimamos que corresponde a su Presidente- o el Consejero de Hacienda).

3) La circunstancia de que durante la tramitación del expediente se aprecie que el hecho («presunta infracción») pudiera ser constitutivo de delito y su consiguiente comunicación al Ministerio Fiscal por la Autoridad que acordó la incoación, no determina por sí la suspensión, ni mucho menos la terminación, del procedimiento, y ello por las siguientes razones:

a) La norma que prevé esta actuación incidental no ordena la suspensión provisional (art. 6.3 del RDEA), frente a la análoga en el régimen del procedimiento disciplinario, la cual ordena la suspensión o no del procedimiento en función del posible delito de que se trate (art. 23 del RDRDF), lo cual significa una toma de posición que, por razón del principio de especialidad normativa, debe prevalecer.

b) En el régimen jurídico del procedimiento, la suspensión provisional sólo está prevista en un supuesto específico, el art. 6.7 del RDEA, sobre el que después volveremos; a mayor abundamiento, el art. 6.6 del RDEA dice que la suspensión provisional del expediente sólo podrá ser decidida mediante acuerdo *motivado* por el órgano que ordenó su incoación, lo que demuestra que, aún no excluyéndola en el caso que nos ocupa sino dejándola al juicio del órgano, no es necesaria ni automática.

c) Puede darse otro argumento extraído por analogía, y se refiere al enjuiciamiento que realice el Tribunal de Cuentas: tampoco en este caso está prevista la suspensión del procedimiento que se siga ante el Tribunal (frente a lo que es regla común en la sustanciación de los civiles), sin perjuicio del pase del tan-

to de culpa a los Tribunales ordinarios. Tanto el Tribunal de Cuentas como la Administración Pública conocen del mismo tipo de asuntos (exigencia de responsabilidad contable), por lo que no resulta forzado postular el mismo tratamiento para las cuestiones que, como éstas, derivan de un mismo fundamento.

El fundamento al que acabamos de aludir es el de la compatibilidad de las responsabilidades penal y contable (y disciplinaria) y, sobre todo, la de su tratamiento procesal, que presenta la peculiaridad, como en su momento dijimos, de un lado de quedar excluido el conocimiento de la responsabilidad contable (esto es, responsabilidad civil) de la jurisdicción penal (art. 18.2 de la LOTC), hasta el punto de que el juez penal debe abstenerse de conocer de la nacida de delito, dando traslado al Tribunal de Cuentas de los antecedentes necesarios al efecto de que por éste se concrete el importe de los daños y perjuicios causados en los caudales o efectos públicos (art. 49.3 de la LFTC), y, por otra parte, de mantenerse separados (sin prevalencia procedimental) los medios de su exigencia.

Claro es que pudiera ocurrir que, continuando el procedimiento administrativo por sus cauces y por los suyos el criminal, en las respectivas resoluciones hubiera divergencias. No hay menor problema si la divergencia se contrae a que unos mismos hechos no sean constitutivos de infracción penal y sí de un supuesto de responsabilidad contable y viceversa (pues se declara la compatibilidad de ambas responsabilidades), pero si la divergencia consiste en poner en cuestión la existencia de los hechos o su autoría, la previa declaración de la jurisdicción penal conocida por la contable vincula a ésta.

2. En segundo lugar, el apartado cuarto dispone que si se apreciase que los hechos pueden ser constitutivos de faltas disciplinarias cometidas por los funcionarios y personal al servicio de la Administración en el ejercicio de sus cargos, tal circunstancia se pondrá en conocimiento del Viceconsejero de la Consejería respectiva «a los efectos procedentes» (el precepto se refiere al Subsecretario del Departamento; aparte de que en la aplicación del Derecho estatal, en ausencia de norma autonómica, ha de realizarse la debida adaptación -como ya hemos advertido repetidamente-, resulta que de modo expreso el art. 41 de la LGAA atribuye a los Viceconsejeros «las funciones que la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y demás disposiciones vigentes atribuyen a los subsecretarios»).

Pues bien, añade el apartado quinto que en el caso de que, hecha aquella comunicación y como su consecuencia, se incoara expediente disciplinario contra el funcionario sujeto a expediente de responsabilidad contable, quien

hubiere acordado dicha incoación deberá comunicar tal extremo al Consejero de Hacienda, e igualmente le serán comunicados los acuerdos de suspensión provisional del funcionario que pudieran adoptarse conforme a lo dispuesto en los arts. 47, 48 y 49 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (aprobado su Texto Articulado por el Decreto 315/1964, de 7 de febrero - BOE núm. 40, de 15 de febrero de 1964-). En este punto podemos decir:

1) Los «efectos procedentes» a que se refiere el apartado cuarto consisten, como parece obvio, en la incoación por el órgano competente del expediente disciplinario, con sujeción, como ya se dijo, al Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado.

2) Pudiera haber ocurrido que la incoación del expediente disciplinario fuera anterior a la del de responsabilidad contable. Nada lo impide supuesto que la exigencia de ambas responsabilidades es independiente (art. 98.1 de la LGHPA) y procedimentalmente separada (art. 1.1 del RDEA). En tal caso, la autoridad que acordó incoar el expediente disciplinario deberá comunicar esta circunstancia al Consejero de Hacienda tan pronto conozca que se ha incoado el de responsabilidad contable.

3) Si la incoación del expediente disciplinario es posterior a la del de responsabilidad contable (ambos, naturalmente, por los mismos hechos), la de aquél debe comunicarse al Consejero, pero no se producirá ninguna recíproca influencia entre los dos expedientes, que, repetimos, han de tramitarse separadamente.

4) No creemos que como medida provisional del expediente de responsabilidad contable pueda acordarse la suspensión provisional del presunto responsable. El precepto que comentamos tan sólo prevé el deber de comunicar al Consejero de Hacienda la adopción de aquélla. La suspensión provisional es una medida regulada en los arts. 47 a 49 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (según texto articulado aprobado por Decreto 315/1964, que puede ser acordada por el órgano judicial que procese criminalmente al funcionario o por el órgano que incoe un expediente disciplinario (arts. 48 de la precitada Ley y 33.2 del RDRDF). Estimamos que no cabe aplicar estas normas al caso del expediente de responsabilidad contable, no ya sólo por estar limitada dicha medida a los procedimientos judicial de orden penal y disciplinario (*odiosa sunt restringenda*), sino porque el criterio general que rige la adopción de las medidas provisionales en el expediente de responsabilidad contable es que tengan por finalidad "asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer" (art. 6.1 del RDEA); teniendo en cuenta que la resolu-

ción no puede en ningún caso tener naturaleza sancionatoria, no procede dictar una medida provisional prevista específicamente tan sólo para procedimientos sancionatorios (judicial o administrativo).

3. En tercer lugar, tenemos la eventual actuación incidental a que se refiere el apartado séptimo de este art. 6 del RDEA, que manda al Instructor, cuando tenga conocimiento de que el Tribunal de Cuentas está actuando sobre el mismo asunto o de que es competente para conocer de él, comunicar dicha circunstancia al órgano que ordenó incoar el expediente (si fue el Consejo de Gobierno, la comunicación se hará a través del Consejero de Hacienda), órgano que deberá a su vez comunicarla al mismo Tribunal de Cuentas. En este caso, el Instructor suspenderá la tramitación del expediente hasta que se produzca la decisión del Tribunal de Cuentas.

1) El primer supuesto de hecho de la norma es que el Tribunal de Cuentas ya esté actuando sobre el mismo asunto, hipótesis que puede ocurrir, por ejemplo, como consecuencia del ejercicio de su función fiscalizadora (art. 45.1 de la LFTC), o tras recibir la comunicación prevista por el art. 100.1 de la LGHPA.

2) El segundo de los supuestos es que advierta el Instructor que el asunto pertenece competencialmente al Tribunal de Cuentas, lo cual, como ya se ha repetido, ocurre en los casos de alcance o malversación (sea ésta la infracción exclusivamente o en conexión con cualquiera de las restantes del art. 99 de la LGHPA). Podría estimarse innecesaria esta previsión, toda vez que ya se encuentra, con carácter general, en el art. 1.4 del RDEA. Interesa, por ello, destacar que el art. 6.7 ordena específicamente la suspensión de la tramitación del expediente, y no, como tajantemente hace el art. 1.4, *el fin de las actuaciones de la Administración*. Se disipa así la posible duda que pudiera plantear el entendimiento del inciso entrecomillado en cuanto terminación del expediente, con las -muy diferentes- consecuencias que de dicha manera deberían seguirse.

3) En ambos casos el expediente queda suspendido, y la suspensión durará «hasta que se produzca la decisión del Tribunal de Cuentas», por lo que si éste decide seguir conociendo del asunto o entrar a conocer, según los casos, terminará el expediente administrativo, el cual, en caso contrario, continuará tras levantarse la suspensión.

4. En cuarto y último lugar, una situación incidental podrá producirse también cuando el Tribunal de Cuentas ejercite su facultad de avocar el asunto de conformidad con lo dispuesto por el art. 41.1 de la LOTC. La estudiaremos posteriormente al tratar sobre la terminación del procedimiento.

5. Finalmente, señalemos que la suspensión provisional de la tramitación del expediente de responsabilidad contable sólo podrá ser decidida mediante acuerdo motivado por el Organo que ordenó su incoación (art. 6.6 del RDEA).

3.3. Instrucción.

1. La fase instructora propiamente dicha comienza con la práctica de cuantas diligencias y actuaciones sean adecuadas para la concreción, esclarecimiento y comprobación de los hechos y en especial la determinación de las responsabilidades susceptibles de «sanción», a cuyo fin el instructor procederá a recibir declaración del posible o posibles inculpadados, evacuando cuantas diligencias se deduzcan del informe, comunicación, escrito o denuncia que motivó la incoación del expediente, de lo que aquél hubiera alegado en su declaración y de sus propias actuaciones (art. 7 del RDEA; obsérvese de nuevo la descuidada adaptación del art. 34 del RDRDF).

2. Seguidamente, a la vista de las actuaciones practicadas, el Instructor formulará el correspondiente pliego de cargos, comprendiendo en el mismo los hechos imputados, con indicación, en su caso, de la infracción presuntamente cometida y con la exposición y cuantificación concreta de los daños y perjuicios causados a los bienes y derechos de la Hacienda Pública de los que se derive obligación de indemnizar (párrafo primero del art. 8 del RDEA); el pliego de cargos, por disponerlo así el art. 35.2 del RDRDF, deberá redactarse de modo claro y preciso, en párrafos separados y numerados por cada uno de los hechos imputados.

Notificado el pliego de cargos al interesado, dispone éste de un plazo de quince días para que pueda contestar con las alegaciones que considere conveniente a su defensa y con la aportación de cuantos documentos considere de interés, solicitando, si los estima conveniente, la práctica de las pruebas que para su defensa crea necesarias (párrafos segundo y tercero del art. 8 del RDEA).

3. A la «práctica de pruebas» está dedicado el art. 9 del RDEA. Compete al Instructor acordar la práctica de las pruebas solicitadas que juzgue «oportunas», así como la de aquellas otras que considere pertinentes, decisión que tomará una vez contestado el pliego o transcurrido el plazo sin hacerlo. Procederá la denegación cuando con las solicitadas se pretenda averiguar cuestiones que considere innecesarias. Contra este acto denegatorio, que deberá ser motivado, no cabe recurso.

La práctica de las pruebas habrá de realizarse en el plazo de un mes, pero el Instructor puede ampliar este plazo en los términos del art. 57 de la Ley de Procedimiento Administrativo. En consecuencia, podrá acordarse una prórroga que no exceda de la mitad del plazo, si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de terceros.

En cuanto a la práctica de las pruebas en sí, se exige que el inculpado sea notificado del lugar, fecha y hora en que deberán realizarse, debiendo incorporarse al expediente la constancia de la recepción de la notificación. La intervención del Instructor es indelegable en el Secretario, no obstante lo cual sí podrá aquél interesar la práctica de otras diligencias de cualquier órgano de la Administración.

Los hechos relevantes para la decisión del procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho (art. 38 del RDRDF).

4. Tras la práctica de las anteriores actuaciones, se dará vista del expediente al inculpado para que, en el plazo de diez días, alegue lo que estime pertinente a su defensa y aporte cuantos documentos considere de interés (art. 9.3 del RDEA), para lo cual se facilitará copia completa del expediente cuando así lo solicite (art. 41 del RDRDF).

5. Dentro de los diez días siguientes deberá el Instructor formular la propuesta de resolución, en la que fijará con precisión los hechos, motivando, en su caso, la denegación de las pruebas propuestas por el inculpado, hará la calificación jurídica de los mismos para determinar las infracciones que se estimen cometidas, señalando, en su caso, la responsabilidad del inculpado, la valoración de los daños y perjuicios causados a los bienes y derechos de la Hacienda Pública y la propuesta de imposición a los responsables de la obligación de indemnizar en la cuantía y plazo que proceda (art. 10.1 del RDEA). Esta propuesta, en realidad, es una *propuesta de propuesta*, toda vez que la redacción final de la propuesta de resolución compete, como seguidamente veremos, a la Secretaría General Técnica.

La propuesta de resolución que formule el Instructor debe ser notificada al interesado, el cual dispone del plazo de diez días para «alegar cuanto considere conveniente en su defensa» (art. 10.2 del RDEA).

El Instructor, hecha la anterior alegación o transcurrido el plazo de diez días con ausencia de ésta, deberá remitir el expediente completo a la

Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda (art. 10.3 del RDEA).

La Secretaría General Técnica, recibido el expediente, podrá devolverlo al Instructor con la orden de que éste practique las «diligencias adicionales que se consideren necesarias para la resolución», y el Instructor, hechas tales diligencias, dará vista de lo actuado al interesado a fin de que, en el plazo de diez días, alegue cuanto estime conveniente; el expediente volverá a la Secretaría General Técnica oído el interesado o transcurrido el plazo sin alegación alguna (art. 10.4 del RDEA).

Recibido el expediente completo, una vez cumplidos todos los trámites anteriores, la Secretaría General Técnica lo remitirá, para que se emita informe con arreglo a derecho, al Gabinete Jurídico de la Consejería de Presidencia si la competencia resolutoria pertenece al Consejo de Gobierno, o emitirá ella misma el informe si es el Consejero el competente para resolver (art. 11.1 del RDEA). Estos informes, que son preceptivos, sin embargo no son vinculantes para el órgano con competencia decisoria (art. 85.2 de la LPA).

A la vista de los informes emitidos, y recibido de nuevo el expediente, la Secretaría General Técnica redactará la propuesta de resolución que pone fin al expediente y la someterá al Viceconsejero de Hacienda para su elevación al Consejero de Hacienda o al Consejo de Gobierno, según quien deba resolverlo (art. 11.3 del RDEA).

Creemos necesario justificar por qué hemos realizado de esta manera la adaptación de los arts. 10 y 11 del RDEA en función de la estructura organizativa de la Comunidad Autónoma. Procedemos a dar las razones en sentido inverso al orden de esta fase de la instrucción.

1) El art. 11.3 atribuye la competencia para formular la propuesta de la resolución que ponga fin al expediente a la Inspección General del Ministerio de Economía y Hacienda. En la adaptación del precepto ha de utilizarse el criterio de la búsqueda del Órgano Directivo de la Comunidad que desempeñe funciones análogas a las de la Inspección General del Ministerio (ésta prevista en el art. 39 del Real Decreto 222/1987, de 20 de febrero, por el que se regula la estructura orgánica del Ministerio de Economía y Hacienda -BOE núm. 45, de 21 de febrero de 1987-). Este Órgano Directivo autonómico es la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Planificación: el art. 5 del Decreto 107/1988, de 16 de marzo, por el que se regula la estructura orgánica básica de la Consejería de Hacienda y Planificación de la Junta de Andalucía

(BOJA núm. 31, de 19 de abril de 1988), para determinar las atribuciones de la Secretaría, se remite, con carácter general, al art. 42 de la LGAA, el cual establece que corresponde a los Secretarios Generales Técnicos «las funciones que la legislación vigente atribuye a los cargos de igual denominación en la Administración del Estado»; y aunque pudiera objetarse que este art. 42 se refiere al *Secretario* en cuanto órgano y no a la *Secretaría* en cuanto Centro u Órgano Directivo -lo que no creemos sea definitivo para impedir su aplicación- lo cierto es que el precitado art. 5 atribuye a la Secretaría General Técnica, «en general, la asistencia jurídico-administrativa a los órganos de la Administración»).

2) El art. 11.1 establece que la Inspección General del Ministerio de Economía y Hacienda (a través de su Unidad de Responsabilidades Administrativas) remitirá el expediente a la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado o al Servicio Jurídico del Estado del Departamento, respectivamente según que el expediente deba ser resuelto por el Gobierno o por el Ministro de Economía y Hacienda, para que sea informado con arreglo a derecho. Al aplicarse esta norma debe realizarse la consiguiente adaptación, por lo que la Secretaría General Técnica deberá remitir el expediente, para que sea informado, al Gabinete Jurídico de la Consejería de la Presidencia o le corresponderá a ella misma (a través del órgano propio que corresponda) la emisión del informe: el art. 8.1 del Decreto 253/1987, de 28 de octubre, sobre estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia (BOJA núm. 91, de 3 de noviembre de 1987; corrección de errores en BOJA núm. 94, de 10 de noviembre de 1987) atribuye a dicho Gabinete el asesoramiento jurídico de la Administración de la Junta de Andalucía.

3) El art. 10.3 del RDEA prevé que la remisión del expediente por el Instructor sea hecha a la Unidad de Responsabilidades Administrativas de la Inspección General del Ministerio de Economía y Hacienda, por lo que, supuesto lo dicho en los apartados anteriores de esta argumentación, la remisión debe realizarse a la Secretaría General Técnica.

4. Terminación.

El expediente puede terminar mediante su resolución o por avocación del asunto por el Tribunal de Cuentas.

4.1. Resolución.

La resolución es, en sentido estricto, el acto que resuelve sobre la cues-

ción planteada, es decir, la pretensión de exigencia de responsabilidad contable (en otro sentido, amplio e impropio, se refiere a cualquier acto mediante el que se ponga fin al procedimiento). En cuanto acto que resuelve sobre el objeto o fondo del expediente, se conceptúa como el *modo normal u ordinario* de terminación.

1. La competencia para dictar la resolución que ponga fin al expediente se determina de la misma manera que la para incoarlo, esto es, corresponderá, según los casos, al Consejo de Gobierno o al Consejero de Hacienda (art. 101.2 de la LGHPA), adoptando la resolución, respectivamente, la forma de Decreto o de Orden (art. 44. 2 y 4 de la LGAA). Téngase en cuenta lo dicho en su momento (al hilo del estudio de la competencia sobre el acuerdo de incoación del expediente) acerca de la delegación de la competencia.

2. En cuanto a su contenido, viene éste impuesto por el art. 101.3 de la LGHPA: contendrá un pronunciamiento «sobre los daños y perjuicios causados a los derechos económicos de la Hacienda de la Comunidad», constituyendo a los responsables en «la obligación de indemnizar en la cuantía y el plazo que se señalen».

Actuando el principio de congruencia se dispone que la resolución se pronuncie sobre todas las cuestiones planteadas en el expediente, debiendo ser motivada; no se podrán aceptar hechos distintos de los que sirvieron de base al pliego de cargos y a la propuesta de resolución, sin perjuicio de su distinta valoración jurídica (art. 45 del RDRDF).

3. Formalmente, se exige en los apartados primero y segundo del art. 48 del RDRDF que la resolución determine con toda precisión la infracción que se estime cometida, señalando el precepto legal en que ésta venga recogida, la persona responsable y la declaración sustancial que anteriormente hemos enunciado, haciendo expresa manifestación en orden a las medidas provisionales adoptadas durante la tramitación del procedimiento; igual manifestación sobre las medidas provisionales habrá de realizarse en el caso de que la resolución estimase la inexistencia de la infracción o la de la responsabilidad contable para la persona sujeta al procedimiento.

4. La resolución deberá ser notificada al inculpado, con expresión de que contra la misma cabe interponer recurso ante el Tribunal de Cuentas y el plazo de dos meses de que se dispone para ello; la notificación deberá hacerse también al firmante de la denuncia si ésta fue el origen del expediente (art. 48.3 del RDRDF).

5. En orden a la efectividad de la resolución, dispone el art. 102.1 de la LGHPA que los perjuicios declarados en los expedientes tendrán la consideración de derechos de la Hacienda de la Comunidad, gozarán del régimen a que se refieren los arts. 21 y 24 de la misma Ley y se procederá a su cobro, en su caso, por la vía de apremio. En la integración de esta norma podemos decir lo que sigue:

1) La calificación de la indemnización como «derecho de la Comunidad Autónoma» supone, no una reformulación del catálogo de ellos que hace el art. 15 de la LGHPA (a no ser que la incluyéramos en el apartado decimotercero: «cualquier otro recurso con independencia de su naturaleza o finalidad»; su concepción como «multa o sanción» -apartado decimosegundo- sería igualmente desacertada, pues la indemnización no es ni siquiera una medida accesoria, a la imposición de sanción disciplinaria), sino una *asimilación* a los verdaderos derechos económicos y a los efectos que a continuación se detallan.

2) A los efectos de su satisfacción, la Hacienda de la Comunidad tiene las prerrogativas establecidas legalmente, en especial la posibilidad de obtenerla en vía de apremio (que habrá de sustanciarse conforme a los arts. 21 y 22 del Decreto 46/1986, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Tesorería y Ordenación de Pagos de la Comunidad Autónoma de Andalucía -BOJA núms. 28 y 29, de 4 y 5 de abril de 1986; corrección de errores en BOJA de 20 de mayo de 1986-), según dispone el art. 21 de la LGHPA.

3) El derecho de la Hacienda Pública a cobrar el crédito indemnizatorio prescribe a los cinco años, plazo que ha de contarse desde la fecha de la notificación de la resolución del expediente; la prescripción se interrumpirá por cualquier acción administrativa realizada con conocimiento formal del deudor que sea conducente al cobro del crédito, así como por la interposición del recurso contra la resolución y por cualquier actuación del deudor conducente al pago o liquidación de la deuda (art. 24 de la LGHPA).

Hay que tener en cuenta, finalmente, que la Hacienda de la Comunidad tiene derecho al interés previsto en el art. 23 de la LGHPA sobre el importe de los alcances, malversaciones, daños y perjuicios en sus bienes y derechos, desde el día en que se irroguen los perjuicios; cuando por insolvencia del deudor directo se derive la acción a los responsables subsidiarios, el interés se calculará a contar desde el día en que se le requiera el pago (art. 102. 2 y 3 de la LGHPA). El interés de demora será el interés legal del dinero vigente el día en que se irroguen los perjuicios (art. 36.2 de la LGP, al que se remite el art. 23.2 de la LGHPA).

6. La resolución que ponga fin al expediente agota la vía administrativa, es decir, es de las que *causan estado* (art. 48.b) y c) de la LGAA; en cualquier caso, estaríamos ante el supuesto del apartado g) de este precepto en relación con el art. 12 del RDEA), por lo que contra la misma se podrá recurrir ante el Tribunal de Cuentas, dentro del plazo de dos meses a partir de la notificación de la resolución (art. 12 del RDEA). Sobre la vía de recurso volveremos con mayor detalle.

4.2. Avocación

El expediente administrativo de responsabilidad contable también puede terminar por avocación, es decir, si el Tribunal de Cuentas, al amparo de lo dispuesto por el art. 41.1 de la LOTC, recaba para sí el conocimiento del asunto (que es competencia del Pleno -art. 3.e) de la LFTC-). Es una facultad que puede ejercitar «en cualquier momento» (ya hemos visto los presupuestos fácticos para su ejercicio: las comunicaciones que se han de cursar al Tribunal y el conocimiento por éste de la existencia del expediente).

Los asuntos que pueden ser avocados son los de exigencia de responsabilidad contable que no derive de infracción consistente en alcance o malversación: de éstos conoce en todo caso, por lo que de modo alguno se daría el presupuesto de la avocación, es decir, que se esté ya sustanciando en vía administrativa; por ello hay que distinguir la avocación de la hipótesis prevista por el art. 6.7 del RDEA, que se refiere a que el Instructor conozca que ya está actuando el Tribunal (por lo que no ha lugar a que recabe el conocimiento de un asunto del que ya está conociendo) o que el asunto es de competencia del Tribunal (por lo que si éste decide entrar a conocer, no hay el traslado del asunto desde la vía administrativa, puesto que ésta es improcedente por incompetencia).

En definitiva, el ejercicio de la avocación implica la privación -legítima- de la competencia de la Administración y, en consecuencia, el expediente ha de tenerse por terminado.

F. LA VIA DE RECURSO ANTE EL TRIBUNAL DE CUENTAS.

1. Su novedad

Anteriormente dejamos enunciado que contra la resolución de los expedientes de responsabilidad contable se podrá recurrir ante el Tribunal de Cuentas (art. 12 del RDA). En realidad, esta norma es consecuencia necesaria

de la opción del legislador por atribuir a la Administración Pública en ciertos supuestos (en nuestro caso, el art. 101.1 de la LGHPA) el conocimiento de la exigencia de responsabilidad contable. En efecto, si el art. 41.1 de la LOTC contiene una norma meramente habilitadora de la que ha hecho uso el citado art. 101.1 de la LGHPA, consecuentemente habrá de ser respetado lo dispuesto por el art. 41.2 de la LOTC, a cuyo tenor «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» (estos recursos serán resueltos por la Sala de Justicia de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas -art. 54.1.a) de la LFTC-); el respeto de lo dispuesto por el art. 41.2 de la LOTC por la Ley General de la Hacienda Pública de Andalucía se manifiesta en la ausencia de norma que lo contradiga y deriva de la integración de su art. 101.1 en los términos en que venimos haciéndolo, es decir, por la aplicación del art. 12 del RDA.

Encabeza este epígrafe la palabra *novedad*, con la que nos referimos al hecho de que el conocimiento del recurso contra la resolución definitiva del expediente pertenece al Tribunal de Cuentas. La novedad puede ser apreciada desde dos puntos de vista:

1) Sincrónicamente porque, en línea de principio, de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo deberán conocer los Juzgados y Tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo (apartado cuarto en relación con los apartados primero y segundo, todos del art. 9 de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

2) Históricamente porque el art. 41.2 de la LOTC (en este punto integrado por lo dispuesto en el art. 3.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial) ha residenciado ante el Tribunal de Cuentas el conocimiento de los recursos contra los actos a que aquél se refiere, frente a lo que, con arreglo a la normativa anterior del Tribunal y por aplicación del art. 1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante LJCA), ocurría, esto es, la atribución de dicho conocimiento a la jurisdicción contencioso-administrativa.

No obstante, téngase muy en cuenta, y de ello hemos de hacernos eco, que para el ejercicio de la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas es de aplicación supletoria, respecto de las Leyes Orgánica y de Funcionamiento de éste, primero la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y, segundo, la de Enjuiciamiento Civil (apartado segundo de la disposición final segunda de la LOTC).

2. El procedimiento.

1. Como cuestión inicial, debemos preguntarnos si es requisito necesario que contra la resolución definitiva del expediente se plantee recurso de reposición con carácter previo a la interposición del recurso ante el Tribunal de Cuentas.

Estimamos que, dado que el art. 52.1 de la LJCA (aplicable supletoriamente por no estar expresamente excluido por las normas especiales) exige el recurso de reposición con carácter previo, y que no estamos ante ninguno de los supuestos de excepción del art. 53 de la LJCA, dicho recurso de reposición es de necesaria interposición.

Habrà de plantearse ante el Consejo de Gobierno o ante el Consejero de Hacienda (segùn cuál de estos òrganos dictò la resolución definitiva del expediente) en el plazo de un mes a contar de la notificación de la resolución (art. 52.3 de la LJCA).

2. El plazo para interponer el recurso ante el Tribunal de Cuentas es de dos meses (art. 12 del RDEA), y habrá de computarse desde el día siguiente al en que se notificare la resolución expresa del recurso previo de reposición (art. 58.1 de la LJCA).

Transcurrido un mes desde la interposición del recurso previo de reposición sin que se notificare su resolución, y por el plazo de un año a contar de la fecha de dicha interposición, podrá recurrirse ante el Tribunal de Cuentas (art. 58.2 de la LJCA). Ahora bien, si dentro de dicho plazo de un año la reposición fuere resuelta expresamente, el plazo para recurrir ante el Tribunal de Cuentas será el de dos meses a contar desde el día siguiente al en que se notificare la resolución tardía.

3. El acto contra el que se interponga el recurso, podrá ser, indistintamente (art. 55.1 de la LJCA):

a) La resolución definitiva del expediente en cuanto objeto del recurso de reposición.

b) La resolución expresa o por el silencio administrativo del recurso de reposición (en este último caso no hay, en puridad, acto administrativo sino su ficción a efectos meramente procesales).

c) Las dos resoluciones anteriores a la vez.

La regla de la indistinción no es aplicable si el acto resolutorio de la reposición reformare al impugnado, en cuyo caso el recurso ante el Tribunal de Cuentas tendrá por objetivo necesariamente el primero de los citados (art. 55.2 de la LJCA).

4. El recurso deberá iniciarse mediante escrito que, citando el acto recurrido, solicite se tenga por interpuesto el recurso (art. 57.1 de la LJCA), escrito al que deberán acompañarse los documentos enumerados en el apartado segundo del art. 57 de la LJCA, entre los que destaca -apartado e)- el acreditativo del pago del crédito definitivamente liquidado en la resolución del expediente en favor de la Hacienda Pública: ahora bien, al no existir norma de rango legal que para este caso exija el previo pago, no rige aquí la tradicional regla *solve et repete* y, en consecuencia, no será requisito previo que el recurrente acredite haber cumplido la obligación indemnizatoria en que le constituyó la resolución del expediente (art. 101.3 de la LGHPA).

5. Al día hábil siguiente a la interposición del recurso, la Sala del Tribunal de Cuentas acordará que se anuncie dicha interposición en el tablón de anuncios del Tribunal, en el Boletín Oficial del Estado, en el Boletín Oficial de la provincia donde los hechos tuvieron lugar y en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (art. 60 de la LJCA; sobre la publicación en el tablón y en los Boletines provincial y autonómico, véase el art. 68.2 de la LFTC).

Al mismo tiempo acordará la Sala reclamar el expediente administrativo de responsabilidad contable a la Administración andaluza, debiéndose remitir en el plazo de veinte días a contar desde el requerimiento, produciéndose las consecuencias previstas para el caso de su desatención (art. 61 de la LJCA).

6. Recibido el expediente administrativo, la Sala lo examinará y, si de él resultara de modo manifiesto e inequívoco alguna de las circunstancias que a continuación se enumeran, declarará no haber lugar a la admisión del recurso (arts. 62.1 de la LJCA y 68.1 de la LFTC):

- a) La inexistencia de caso alguno de responsabilidad contable.
- b) No haberse interpuesto el recurso previo de reposición y no se hubiese subsanado esta omisión de conformidad con lo dispuesto por el art. 129.3 de la LJCA.
- c) Haber caducado el plazo de interposición del recurso.

Hemos de hacer notar que también son motivos de inadmisión la falta de jurisdicción y la propia incompetencia del órgano, supuestos verdaderamente extraños de producir por la unicidad de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas.

La existencia de estos motivos no lleva a la inadmisión automáticamente, sino que el Tribunal, antes de declararla, hará saber a las partes el motivo en que pudiere fundarse para que, en el plazo común de diez días, aleguen lo que estimen procedente y acompañen los documentos a que hubiere lugar (art. 62.2 de la LJCA).

El auto por el que se acuerde no admitir el recurso es recurrible en súplica ante la misma Sala, y el desestimatorio de éste lo será en casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (arts. 62.3 de la LJCA -por remisión del art. 80.1 de la LFTC- y 54.2.b) y 81.2.2º de la LFTC).

7. En la misma providencia en que se acuerde la publicación de edictos se acordará igualmente el emplazamiento del representante legal de la Administración autonómica (aunque se entenderá efectuado por la reclamación del expediente -art. 63.1 de la LJCA-), a fin de que, asimismo, comparezca en autos, personándose en forma dentro del plazo de nueve días (art. 68.3 de la LFTC; la remisión del expediente por la Administración demandada implica su personación -art. 63.2 de la LJCA-).

8. Transcurrido el término de los emplazamientos, se dará traslado del expediente administrativo al recurrente para que, dentro del plazo de veinte días, deduzca la oportuna demanda (art. 69.1 de la LFTC); si la demanda no fuere presentada en el plazo concedido para ello, se declarará de oficio caducado el recurso (art. 67.2 de la LJCA).

Presentada la demanda, se dará traslado de ella a la Administración demandada para que, dentro del plazo de veinte días, la conteste (art. 70.1 de la LFTC); no contestada la demanda en el plazo concedido para ello, se le tendrá decaída de su derecho a contestar, sin perjuicio de que pueda comparecer en cualquier estado del pleito, entendiéndose con ella la sustanciación pero sin que ésta pueda retroceder en ningún caso (art. 68.6 de la LJCA).

En los escritos de demanda y de contestación se consignarán con la debida separación los hechos, los fundamentos de Derecho y las pretensiones que se deduzcan, en justificación de las cuales podrán alegarse cuantos motivos procedan aunque no se hubieran expuesto en el previo recurso de reposición

o con anterioridad a éste, acompañando los documentos que procedan y, si no obraren en poder del recurrente, designando el archivo, oficina o persona en cuyo poder se encuentren (art. 69, 1 y 2 de la LJCA).

Si las partes estimaren que el expediente administrativo no está completo, podrán solicitar, dentro de los diez días primeros del plazo concedido para formular la demanda y contestación, que se reclamen los antecedentes adecuados para completarlo; solicitud que suspenderá el curso del plazo correspondiente, y la Sala proveerá lo pertinente en el plazo de tres días, debiendo la Administración, en su caso, completar el expediente (art. 70 de la LJCA).

9. El art. 71 de la LFTC establece que, contestada la demanda o, en su caso, transcurrido el plazo concedido para hacerlo, continuará el procedimiento por los trámites del contencioso-administrativo ordinario, añadiendo determinadas especialidades. Ahora bien, examinando dichas especialidades, es fácil ver que *están pensadas* para el desarrollo del juicio de las cuentas en cuanto procedimiento de exigencia de responsabilidad contable por el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función jurisdiccional, pero que no casan bien con la naturaleza de un recurso interpuesto contra una resolución administrativa, por lo que estimamos que no deben regir en orden a la sustanciación del mismo. En consecuencia, deberán aplicarse las normas contenidas en los arts. 71 a 91 de la LJCA, que integran, del Capítulo I del Título IV, sus Secciones 5ª a 9ª, sobre Alegaciones previas, Prueba, Vista y conclusiones, Sentencia, y Otros modos de terminación del procedimiento.

10. Contra la Sentencia dictada por la Sala en resolución del recurso, cabrá recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (arts. 81 y 82 de la LFTC).