

RESOLUCIÓN APROBADA POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DE 14 DE OCTUBRE DE 2019 Y QUE SE CITA EN EL ACUERDO FIGURADO EN EL ACTA.

«El Pleno del Tribunal de Cuentas, en su reunión celebrada el día 14 de octubre de 2019, atendiendo a la petición formulada por el Ministerio de Hacienda, en la que solicita Informe, de conformidad con lo previsto en la disposición adicional undécima de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, en relación con el **contenido de la Disposición Adicional Única del proyecto del Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 773/2015, de 28 de agosto, por el que se modifican determinados preceptos del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre**, ha aprobado el siguiente Informe:

1.- Antecedentes

La petición de dicho informe se realiza conforme a lo establecido en la Disposición Adicional Undécima de la Ley 7/1988, de 5 abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, (en adelante LFTCu), precepto que determina *“Se someterán a informe del Tribunal de Cuentas los anteproyectos de ley y los proyectos de disposiciones reglamentarias que versen sobre su régimen jurídico o sobre el ejercicio de sus funciones fiscalizadora o jurisdiccional.”*

La Disposición Adicional única del proyecto de Real Decreto cuyo informe se solicita a este Tribunal de Cuentas, se refiere al plazo de resolución en los procedimientos administrativos de responsabilidad contable. Dicha disposición fija un plazo máximo de seis meses para notificar la resolución expresa de los expedientes administrativos de responsabilidad contable derivados de las infracciones previstas en el Título VII de la Ley General Presupuestaria (en adelante LGP), regulado en el Real Decreto 700/1988, de 1 de julio.

2. Consideraciones Jurídicas

1.- Las responsabilidades contables pueden ser declaradas mediante procedimientos que son de naturaleza administrativa, tramitados por órganos de la Administración, y

por los que se siguen en vía jurisdiccional ante el Tribunal de Cuentas. La finalidad es lograr el reintegro de los fondos públicos que hubieren sido perjudicados debido a la actuación gravemente negligente de los gestores que los tuvieran a su cargo.

En los supuestos en los que dichas responsabilidades sean exigibles con arreglo a las normas específicas en vía administrativa, la autoridad que acuerde la incoación del expediente lo comunicará al Tribunal de Cuentas, que podrá en cualquier momento recabar el conocimiento del asunto conforme se establece en el artículo 41 de la Ley Orgánica del citado Tribunal.

El Pleno del Tribunal de Cuentas es el órgano competente para decidir la avocación del conocimiento del asunto. Si se produce la avocación, el artículo 3 e) de la LFTCu determina que el expediente será trasladado a la Sección de Enjuiciamiento a fin de que el Consejero de Cuentas proceda a la incoación del juicio de cuentas, de acuerdo con el artículo 68.1 de la LFTCu. En el caso de que el Pleno del Tribunal de Cuentas se pronuncie por la no avocación, se estará a lo establecido en el Título VII de la LGP.

2.- La regulación de la exigencia de responsabilidad contable en vía administrativa se estableció en la LGP de 4 de enero de 1977, posteriormente, en la LGP de 23 de septiembre de 1988 (arts. 140 a 146) y en la actualidad en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre (arts. 176 y ss.).

Las infracciones contables se describen en el artículo 177.1 de la LGP y en los supuestos que se relacionan en los párrafos b) a f), la responsabilidad contable será exigida en expediente administrativo instruido al interesado, sin perjuicio de dar conocimiento de los hechos al Tribunal de Cuentas.

El procedimiento para la exigencia de las responsabilidades en vía administrativa se contempla en 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 LGP.

La Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas es competente para conocer en única instancia de los recursos que se formulen contra las resoluciones dictadas por las Administraciones Públicas en materia de responsabilidades contables, como establece el art. 54.2 a) de la LFTCu.

3.- El ordenamiento jurídico impone a la Administración Pública la obligatoriedad de resolver de forma expresa los procedimientos administrativos, hayan sido iniciados de oficio o a solicitud de un administrado. Así lo dispone el artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, (en adelante LRJAP-PAC), en la actualidad el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

Dicho precepto exige que la resolución se dicte y notifique en un plazo determinado cualquiera que fuere su forma de iniciación, remitiéndose en cuanto al plazo máximo en el que debe notificarse, a la norma reguladora del correspondiente procedimiento, con el límite de seis meses salvo que una norma con rango de Ley estableciese uno mayor o así viniera previsto en el Derecho de la Unión Europea. A falta de fijación de plazo máximo en las normas reguladoras, esté será de tres meses (artículo 21.2, 3), contados desde la fecha del acuerdo de iniciación en los procedimientos iniciados de oficio y desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación en los iniciados a solicitud del interesado.

En los expedientes administrativos de responsabilidad contable, ni la LGP en el artículo 180, ni el Real Decreto 700/1988 que los regula, establecen ningún plazo de duración máxima para su resolución. A falta de plazo expreso en la norma aplicable han de operar las previsiones contenidas en el artículo 42 de la LRJAP-PAC, en la actualidad, artículo 21 de la LPAC, esto es, el plazo de tres meses.

En este mismo sentido se ha pronunciado la Sala de Justicia de este Tribunal de Cuentas en Sentencia nº 15/2010, de 8 de julio, cuando dispone: *“efectivamente, el Real Decreto 700/88, de 1 de julio sobre expedientes administrativos de responsabilidad contable no establece plazo para la resolución del expediente por lo que resulta de aplicación el plazo general de tres meses previsto en el artículo 42.3 de la ley 30/1992, contados desde la fecha del acuerdo de iniciación”*.

4.- El establecimiento de plazos máximos de tramitación procesal es una exigencia imperativa fundada en razones de seguridad jurídica. La seguridad jurídica, principio esencial de nuestro ordenamiento jurídico, hace presumir que el régimen de plazos debe ser un sistema preciso, sin resquicio alguno de duda, ni lugar a equívoco o error.

Las normas han de ser claras en su formulación y ciertas en su aplicación, máxime cuando de cómputo de plazos se trata. Por ello, cualquier reforma debe orientarse en esta dirección.

La fijación del plazo máximo de seis meses para notificar la resolución expresa de los expedientes administrativos de responsabilidad contable derivados de las infracciones previstas en el Título VII de la LGP, regulados en el Real Decreto 700/1988 de 1 de julio, que se establece en la Disposición Adicional Única del proyecto del Real Decreto, que se somete a informe, no sólo resulta precisa sino también necesaria, y ello por las siguientes razones:

- En primer lugar porque la regulación concreta del procedimiento para la exigencia de responsabilidad contable en vía administrativa, la duración en su tramitación, la complejidad en determinados casos en la instrucción del expediente y la existencia, en su caso, de abundante documentación, aconsejan la aplicación necesaria de un plazo superior a los tres meses.

Ello es así porque la tramitación del expediente administrativo de responsabilidad contable está sujeta a diversos trámites a los que la norma concede plazos concretos para su realización (artículos 8 a 10 del Real Decreto 700/1988), esto es: 15 días, una vez notificado el pliego de cargos para que el inculpado pueda contestar las alegaciones que considere convenientes a su defensa y aporte cuantos documentos considere de interés, 1 mes para la práctica de las pruebas, que podrá ser ampliado por el Instructor en los términos del artículo 57 de la Ley de Procedimiento Administrativo; 10 días, para que el inculpado pueda alegar lo que estime pertinente a su defensa y aportar cuantos documentos considere de interés a la vista del expediente; 10 días para que el Instructor formule la propuesta de resolución, otros 10 días para que el inculpado pueda alegar cuanto considere conveniente en su defensa; 10 días más para que interesado alegue cuanto estime conveniente si se han practicado diligencias adicionales, que se consideren necesarias para la resolución. A dichos plazos hay que añadir los días necesarios para la notificación y recepción de las distintas propuestas y alegaciones, y, además, la posibilidad de avocación por parte del Tribunal de Cuentas conforme a su normativa reguladora. Razones todas ellas que hacen precisa la fijación de un plazo más amplio que el de tres meses, que actualmente se aplica.

- En segundo lugar porque si la Administración no cumple con los plazos establecidos, y el procedimiento es iniciado por la propia Administración, la ley establece que puede caducar, perdiendo toda su eficacia y virtualidad.

En este sentido, y en relación con los expedientes administrativos de responsabilidad contable, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo en Sentencia 317/2019, de 12 de marzo, ha concluido que están sujetos al plazo de caducidad previsto en el artículo 44.3 de la LRJAP-PAC, en la actualidad artículo 21.3 de la LPAC. Sostiene en dicha resolución que, la ausencia de un plazo de caducidad para este procedimiento en las normas especiales que lo regulan no puede determinar, que el procedimiento no quede sometido a plazo alguno para tramitarlo y resolverlo, pues ello sería contrario al principio de seguridad jurídica. Y ello, porque este expediente que tiene carácter meramente patrimonial, no entraña penalidad ni sanción alguna para el responsable contable, sino únicamente la obligación de indemnizar los daños y perjuicios causados que han de satisfacerse al erario Público.

- En tercer lugar, el plazo de seis meses que se fija en la Disposición que se somete a informe es acorde con la propia regulación del precepto aplicable en defecto de regulación específica, que determina como límite máximo en el que debe notificarse la resolución el de seis meses salvo que una norma con rango de Ley estableciese uno mayor o así viniera previsto en el Derecho de la Unión Europea (artículo 21 de la LPAC), circunstancias que no concurren en el presente caso.

Conclusiones

La fijación del plazo máximo de seis meses para notificar la resolución expresa de los expedientes administrativos de responsabilidad contable derivados de las infracciones previstas en el Título VII de la LGP, regulados en el Real Decreto 700/1988 de 1 de julio, que se establece en la Disposición Adicional Única del proyecto del Real Decreto, no sólo resulta precisa sino también necesaria, con el fin de dotar de claridad y seguridad jurídica la tramitación del expediente administrativo de responsabilidad contable.

Es preciso determinar un plazo máximo para la resolución del citado expediente, como garantía a que se resuelva en un tiempo concreto, en cumplimiento de la obligación que el ordenamiento jurídico impone a la Administración Pública de resolver de forma

expresa los procedimientos administrativos y notificar dicha resolución en un plazo determinado, máxime cuando con dicho expediente lo que se persigue es el reintegro por los gestores, de los fondos públicos que hubieren resultado perjudicados, por una actuación gravemente negligente de los mismos.

La determinación en la Disposición Adicional Única del proyecto del Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 773/2015, de 28 de agosto, de un plazo para la resolución del expediente administrativo de responsabilidad contable, viene a regular y a determinar un vacío existente en la normativa reguladora del mismo, que resultaba necesario para dotar de una mayor garantía o tutela los derechos de los gestores contra los que se dirige el procedimiento de responsabilidad contable a fin de que puedan hacer valer sus derechos en el correspondiente procedimiento y la obligación de la Administración de resolver el expediente en un plazo máximo cerrado y concluyente que respete el criterio de certidumbre y seguridad jurídica que la Ley impone.

La fijación del plazo de 6 meses en la Disposición Adicional Única del proyecto del Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 773/2015, de 28 de agosto, resulta necesaria con el fin de adecuar la regulación del procedimiento a la complejidad de la tramitación del expediente administrativo de responsabilidad contable.».