



TRIBUNAL DE CUENTAS

| | |
|--------------------------|---|
| Resolución | <i>Sentencia</i> |
| Número/Año | <i>11/2020</i> |
| Dictada por | <i>Sala de Justicia</i> |
| Título | <i>Sentencia nº 11 del año 2020</i> |
| Fecha de Resolución | <i>06/07/2020</i> |
| Ponente/s | <i>Excma. Sra. Doña María Antonia Lozano Álvarez</i> |
| Sala de Justicia | <i>Excmo. Sr. Don José Manuel Suárez Robledano.- Presidente. Excma. Sra. Doña María Antonia Lozano Álvarez.- Consejera. Excmo. Sr. Don Felipe García Ortiz.- Consejero.</i> |
| Situación actual | <i>Firme</i> |
| Asunto: | <i>Recurso de apelación, rollo nº 1/20, interpuesto contra la Sentencia nº 19/2019, de 2 de octubre, dictada en el procedimiento de reintegro por alcance nº B-208/17, del ramo de Sector Público Autonómico (Consejería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte – CEIP J. M. M. N. S. F.), Alicante.</i> |
| Resumen doctrina: | <p><i>Tras exponer las alegaciones de las partes y solventar las de naturaleza procesal, la Sala entra a conocer del fondo del asunto y precisa que los alcances que la Sentencia impugnada imputa al apelante son dos:</i></p> <ol style="list-style-type: none"><i>9.615 euros por cantidades percibidas en metálico que, según el libro de caja, se ingresaron en el banco pero que no aparecen en los movimientos de la cuenta bancaria, por lo que no se sabe cuál fue su destino.</i><i>390,52 euros por cantidades percibidas en caja y que sin embargo no aparecen en el saldo efectivo al final del período.</i> <p><i>Sin embargo, la Sala considera que no ha quedado probado que el apelante haya actuado, en su condición de Secretario y, por tanto, gestor de fondos públicos, de forma ilegal ni gravemente negligente, no siendo además su intervención en los hechos causa del alcance producido en los fondos públicos. Su actuación no reúne todos los requisitos que para este tipo de responsabilidad jurídica se exigen en los artículos 38.1 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, 49.1 y 59.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del mismo.</i></p> <p><i>La Sala en Sentencia, entre otras, 18/04, de 13 de septiembre, en línea con Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 1998, mantiene que para que haya nexo causal entre la actuación del demandado y el daño patrimonial producido, los hechos deben serle directamente atribuibles. Dicha doctrina jurisprudencial manifiesta, además, que es causa eficiente para producir el daño aquella que, aun concurriendo con otras, prepare, condicione o complete la acción de la causa última, de manera que sea por sí misma suficiente y adecuada para dar lugar al quebrantamiento patrimonial injusto, circunstancia que no concurre en el presente supuesto.</i></p> |
| Síntesis: | <i>Estimación parcial del recurso.</i> |



TRIBUNAL DE CUENTAS

En Madrid, a fecha de la firma electrónica.

La Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas, en virtud de la potestad conferida por la soberanía popular y en nombre del Rey, formula la siguiente

SENTENCIA

En grado de apelación se han visto ante la Sala los autos del procedimiento de reintegro por alcance Nº B-208/17, del ramo de Sector Público Autonómico (Consejería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte – CEIP J. M. M. N. S. F.), Alicante, como consecuencia del recurso de apelación interpuesto por la procuradora de los tribunales Doña Teresa Castro Rodríguez, actuando en nombre y representación de Don J. C. M., contra la Sentencia Nº 19/2019, de 2 de octubre, dictada por la Excm. Sra. Consejera del Departamento Segundo de la Sección de Enjuiciamiento, Doña Margarita Mariscal de Gante y Mirón.

El Ministerio Fiscal, el procurador de los tribunales Don Jacobo de Gandarillas Martos, en nombre y representación de Don J. P. M. y el Letrado de la Generalitat Valenciana se opusieron al recurso.

Ha actuado como ponente la Excm. Sra. Consejera de Cuentas Doña María Antonia Lozano Álvarez, quien, previa deliberación y votación, expone la decisión de la Sala, de conformidad con los siguientes:

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el procedimiento de reintegro por alcance Nº B - 208/17 se dictó, con fecha 2 de octubre de 2019, Sentencia cuya parte dispositiva establecía lo siguiente:

“IV.- FALLO

Estimo en parte la demanda interpuesta por el Abogado de la Generalidad Valenciana, a la que se ha adherido el Ministerio Fiscal y, en consecuencia:

PRIMERO.- Declaro como importe total en que se cifra el alcance causado en los fondos de la Generalidad Valenciana, el de DIEZ MIL CINCO EUROS CON CINCUENTA Y DOS CÉNTIMOS (10.005,52 euros).

SEGUNDO.- Declaro responsables contables directos del alcance a Don J. P. M. y Don J. C. M. en la cuantía de DIEZ MIL CINCO EUROS CON CINCUENTA Y DOS CÉNTIMOS (10.005,52 euros).

TERCERO.- Condeno a Don J. P. M. y Don J. C. M. al reintegro de la suma en que se cifra su responsabilidad contable.

CUARTO.- Condeno a Don J. P. M. y Don J. C. M. al pago de los intereses, calculados según lo razonado en el fundamento jurídico octavo de esta resolución.



TRIBUNAL DE CUENTAS

QUINTO.- Acuerdo la contracción de la cantidad en que se ha cifrado la responsabilidad contable en la cuenta que corresponda según las vigentes normas de contabilidad pública.

Sin condena en costas.

Así por esta mi Sentencia lo pronuncio, mando y firmo.”

SEGUNDO.- La representación procesal de Don J. C. M. formuló recurso de apelación, contra la aludida Sentencia de primera instancia, mediante escrito que tuvo entrada con fecha 25 de octubre de 2019.

TERCERO.- Por Diligencia de Ordenación, de 15 de noviembre de 2019, del Secretario del Departamento Segundo de la Sección de Enjuiciamiento, se admitió el recurso y se dio traslado del mismo a las demás partes a fin de que, en el plazo de quince días, pudieran formular, en su caso, su oposición.

CUARTO.- El Ministerio Fiscal, la representación procesal de Don J. P. M. y el Abogado de la Generalitat Valenciana se opusieron al recurso mediante escritos que tuvieron entrada con fechas 5 de diciembre, 11 de diciembre y 12 de diciembre, todos de 2019, respectivamente.

QUINTO.- El Secretario del Departamento Segundo de la Sección de Enjuiciamiento resolvió, por diligencia de ordenación de 13 de diciembre de 2019, elevar los autos a la Sala de Justicia y emplazar a las partes a comparecer ante la misma. El Ministerio Fiscal, la representación procesal de Don J. P. M., el Abogado de la Generalitat Valenciana y la representación procesal de Don J. C. M., comparecieron ante esta Sala de Justicia mediante escritos que tuvieron entrada con fechas 18 de diciembre de 2019, 15 de enero de 2020, 15 de enero de 2020 y 16 de enero de 2020, respectivamente.

SEXTO.- Recibidos los autos en esta Sala de Justicia, por Diligencia de Ordenación de la Secretaria de la misma de 10 de enero de 2020, se acordó abrir el correspondiente rollo, constatar la composición de la Sala para conocer de los recursos y nombrar ponente, siguiendo el turno establecido, a la Consejera de Cuentas Excma. Sra. Doña María Antonia Lozano Álvarez.

SÉPTIMO.- Por diligencia de ordenación de la Secretaria de esta Sala de Justicia, de 27 de enero de 2020, se resolvió que se pasaran los autos a la Consejera ponente a fin de que preparase la correspondiente resolución. El traslado a la ponente se produjo por diligencia de 18 de febrero de 2020, una vez practicadas las correspondientes notificaciones.

OCTAVO.- Por Providencia de 23 de junio de 2020, esta Sala acordó señalar para deliberación, votación y fallo del recurso el día 29 de junio de 2020, fecha en la que tuvo lugar el citado trámite.

NOVENO.- En la tramitación de este recurso se han observado las prescripciones legales establecidas.



II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La representación legal de Don J. C. M. fundamentó su recurso en los motivos siguientes:

1. La parcialidad del Sr. A., que actuó en todo momento con manifiesta animadversión hacia el recurrente, emitiendo un informe sesgado que dio lugar a que se incoara al mismo un expediente disciplinario, y todo ello por evitar que pudiera ser futuro director del CEIP J. M. M. S. F., puesto para el que el Sr. A. tenía otro candidato de su confianza.
2. Falta de legitimación pasiva del Sr. C. M., que en ningún momento gestionó caudales o efectos públicos, limitándose a la función de secretario y persona de confianza del director del Centro. De acuerdo con la Norma Tercera de la Orden de 18 de mayo de 1995, la función del secretario en materia económico-financiera se limita a la elaboración del proyecto de presupuesto, lo que no implica manejo de caudales.
3. Litisconsorcio pasivo necesario.
4. Error en la valoración de la prueba.

El libro de gestión del Centro, que incluía el libro de caja, estaba lleno de irregularidades y deficiencias.

El equipo directivo que se hizo cargo del Colegio a partir del 1 de septiembre de 2015 introdujo en la contabilidad, entre el 1 de enero y el 31 de agosto de 2015, más de cuatrocientos movimientos, provocando una duplicidad en la contabilidad del Centro, en la que nada tuvo que ver el recurrente dado que ocupaba el puesto de secretario.

La Sentencia apelada solo tuvo en cuenta una parte del libro de caja y no todos los asientos del ejercicio contable. En la práctica, el Sr. C. contabilizaba los ingresos bancarios cuando tenía el justificante firmado por el director del Centro en el que autorizaba el traslado de cantidades de la caja al banco. Las cuatro fotocopias del libro de caja valoradas en la Sentencia recurrida se hicieron antes de que dicho libro desapareciera, y su contenido no se puede cotejar con el original. Dichas fotocopias fueron, además, realizadas y aportadas por el Sr. A., cuya animadversión hacia el apelante ha quedado probada.

Los apuntes del libro de caja a los que se refiere la Sentencia impugnada contienen algunas fechas difíciles de leer y contemplan operaciones de traslado de cantidades de la caja del Centro a la cuenta bancaria del mismo, realizadas por el director que, como ya se ha dicho, firmaba los justificantes, limitándose por tanto la actuación del recurrente a la contabilización formal de las aludidas operaciones.

Por otra parte, del informe pericial presentado por Don J. S. se desprenden las siguientes conclusiones:



- El saldo a 31 de agosto de 2019 era según el informe pericial de 657,52 euros, mientras que de acuerdo con el libro de caja ascendía a 267,65 euros. Este pequeño descuadre de 390, 52 euros se debería a pequeños errores de suma que se habrían ido arrastrando en el tiempo, y no a apropiaciones o usos indebidos del dinero público.
- Las fechas de los apuntes contables que se recogen en el informe pericial no están acreditadas pues no se ven bien en las fotocopias.
- El apunte 119, por 2.281, 30 euros, no debería tenerse en cuenta pues no aparece en los extractos bancarios ni tiene justificante firmado, por lo que no hay prueba de que la operación material existiera.
- Tampoco deberían tenerse en cuenta el resto de los apuntes, salvo el 115 (1000 euros), 135 (1000 euros) y 146 (2615 euros), pues como reconoce la Sentencia recurrida no encuentran su equivalencia exacta en justificantes firmados.

Estos descuadres seguramente sean debidos a que el director, encargado de hacer los ingresos, pudo haber fraccionado los importes.

En cualquier caso, todo el dinero que se recibía en el Centro era destinado a pagos (en metálico o a través de banco) y a ingresos bancarios, por lo que el dinero que se reclama ha tenido que ser aplicado a uno de esos dos fines.

El Sr. C. únicamente recibía los justificantes firmados por el director, en los que aparecía el importe y el concepto del ingreso hecho por el propio director en el banco. El recurrente se limitaba a hacer el asiento en el libro de caja y a introducir el ingreso en el libro de gestión del Centro, así como a archivar el justificante firmado por el director en el archivo correspondiente de la documentación contable. De ello se desprende que, si realmente los ingresos no hubieran llegado al banco, el impugnante nada tendría que ver con ello ya que no tocaba ni llevaba el dinero y, en caso de haberse querido apropiar de los fondos, no hubiera introducido los datos en los documentos contables ni guardado los justificantes.

Los testigos Don F. V. y Doña E. S. manifestaron en el acto del juicio que no era cierto lo manifestado por el Sr. P. de que él y el recurrente se ocupaban de todo a partes iguales, sino que el primero era quien tomaba las decisiones contables y económicas (cobrar, comprar, ingresar...) mientras que el segundo simplemente pasaba los datos a los soportes contables.

5.- Ausencia de negligencia grave en el apelante ya que:

- a) Durante los tres años que el Sr. C. fue secretario, siempre que había un gasto o un ingreso (tanto en efectivo como a través de cuenta bancaria), había un justificante que daba fe de dicha operación, que era custodiado, introducido en el programa contable Itaca y archivado. En el caso de los ingresos en el banco, el recurrente daba por justificado el movimiento con el justificante que le entregaba el Sr. P.



- b) Ha quedado acreditado que se han utilizado los instrumentos que marca la Ley para llevar la contabilidad del Centro, que se han presentado las cuentas dentro de los períodos adecuados y que se ha elaborado y presentado el proyecto de presupuesto de cada ejercicio.
- c) La custodia y el archivo de la documentación, tanto académica como contable, se realizaron correctamente por el Sr. C., sin que desapareciera ningún documento en la etapa en la que se encargaba de tales tareas, cosa que sí sucedió después.
- d) Las irregularidades producidas en el traspaso de la documentación contable al cambiar el equipo directivo fueron consecuencia de la conducta obstruccionista del Sr. A.
- e) En consecuencia, el recurrente no infringió la Orden de 18 de mayo de 1995 pese a que así se considera en la Sentencia apelada.
- f) A partir del cambio de equipo directivo la contabilidad comenzó a llevarse de manera distinta, lo que dio lugar a un desajuste que el Sr. A. aprovechó para utilizar en contra del recurrente por la animadversión que le profesaba.

6.- Las fotocopias no testimoniadas del libro de caja fueron impugnadas por la representación procesal del Sr. C. ya que la última persona que estuvo en contacto con dicho libro antes de que desapareciera fue el Sr. A., quien aportó las citadas fotocopias que incluían precisamente los desajustes enjuiciados en el presente procedimiento de reintegro por alcance y que presentaban serias irregularidades respecto a las sumas de las cantidades, la parcialidad de los períodos reflejados, la ausencia de un desglose del gasto global que emitieron los nuevos gestores en relación con el saldo a 1 de septiembre de 2015, etc.

Aunque los citados documentos no hubieran sido impugnados, solo tendrían valor probatorio si se hubiera tratado de documentos públicos originales o de copias de los mismos, no de meras fotocopias realizadas sin ninguna garantía cuya eficacia como medio de prueba no es la que aparece tasada en el Código Civil y en la Ley de Enjuiciamiento Civil, sino la que el órgano enjuiciador considere en consonancia con las demás pruebas aportadas al proceso.

7.- El reconocimiento por el Sr. P., con carácter subsidiario, de un alcance de 9.969,98 euros no tiene por qué hacerse extensivo al recurrente, como ha hecho la Sentencia impugnada. El Director del Centro y el Secretario del mismo no actuaron colegiadamente.

Con base en los motivos descritos, la representación procesal de Don J. C. M. solicitó la revocación de la Sentencia recurrida y la absolución de su representado de la responsabilidad contable que se le reclama.

SEGUNDO.- El Ministerio Fiscal se opuso al recurso con fundamento en los motivos siguientes:

1.- La posible animadversión del Sr. A. hacia el Sr. C. constituye una mera apreciación personal del mismo.



2.- No cabe apreciar las excepciones de falta de legitimación pasiva y de litisconsorcio pasivo necesario, ya que el recurrente tenía dicha legitimación procesal en virtud del artículo 55.2 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas y la responsabilidad contable directa es solidaria.

3.- La prueba ha sido correctamente valorada en la Sentencia ya que del examen de la contabilidad y de los ingresos y pagos, se deduce la existencia de un importe no justificado a fecha 31 de agosto del ejercicio examinado.

4.- De acuerdo con la Orden de 18 de mayo de 1995, de la Consellería de Educación y Ciencia, los demandados tenían la competencia para la gestión económica, delegándose en los directores facultades ordinarias en materia de contratación y estableciéndose que cada Centro debería tener una sola cuenta corriente, a nombre del mismo, así como que las órdenes de pago que se expidieran contra dicha cuenta lo deberían ser bajo las firmas mancomunadas del director y del secretario.

TERCERO.- La representación procesal de Don J. P. M. se opuso al recurso con base en los argumentos siguientes:

1.- El recurso solo pretende modificar la valoración de la prueba practicada por la Consejera de Cuentas de primera instancia y cambiarla, con fundamento en meras conjeturas, por otra más acorde a sus intereses.

2.- La animadversión del Sr. A. hacia el recurrente era cierta, pero no tiene efectos jurídicos respecto a la argumentación y valoración de la prueba por la Sentencia dictada en la primera instancia.

3.- La documentación obrante en el proceso, las testificales practicadas en el mismo y las periciales ratificadas en dicho acto ponen en entredicho el informe de intervención financiera de la Administración, a la vista de la duplicidad de apuntes contables introducidos por el nuevo equipo directivo en el período de cargo que no les competía, quedando igualmente desvirtuado el libro de gestión, por lo que no cabe apreciar el error en la valoración de la prueba reclamado por el recurrente.

4.- Lo argumentado en el recurso respecto a que el apelante no intervenía en el manejo de los caudales resulta contrario a lo previsto en el Real Decreto 233/1997, de 2 de septiembre, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional, Norma que distingue con claridad las funciones encomendadas al director del Centro, de las atribuidas al secretario del mismo, entre las que se recogen la de custodiar los libros y archivos y la de ordenar el régimen económico del centro, de conformidad con las directrices del director, y realizar la contabilidad así como rendir cuentas ante las autoridades competentes.

Existe, por tanto, un mandato legal y reglamentario que exige una actuación colegiada del director y del secretario del Centro en la gestión económico-financiera del mismo.



5.- El impugnante reconoció en el acto del juicio que conocía el Reglamento Orgánico y Funcional y que llevaba el libro de caja e insertaba los apuntes contables desde el 1 de julio de 2012 hasta el 31 de agosto de 2015.

6.- Las funciones del Sr. C. como secretario incluían la gestión colegiada, con el Director, de la administración de los recursos del Centro.

Con base en los motivos descritos, la representación procesal de Don J. P. M. solicitó que se desestimaran los hechos tercero y quinto del recurso, que se confirmara la Sentencia apelada y la condena en costas al recurrente si viera desestimadas sus pretensiones.

CUARTO.- El Abogado de la Generalitat Valenciana argumentó para oponerse al recurso lo siguiente:

1.- El recurso se limita a reproducir los argumentos planteados en la fase de actuaciones previas y en la primera instancia procesal, sin añadir una crítica razonada de la Sentencia apelada que pudiera llevar a su revocación.

2.- El Informe de la Inspección Educativa de 14 de diciembre de 2015 no se dictó a instancia del Sr. A. sino a requerimiento de la Dirección Territorial y como consecuencia de las deficiencias constatadas en la revisión de las cuentas de 2014. No está acreditado, por tanto, que el Sr. A. actuara por animadversión hacia el recurrente, circunstancia que además carecería de relevancia jurídica a los efectos de determinar si la conducta del Sr. C. incurrió en responsabilidad contable por alcance.

3.- El impugnante aceptó el cargo de secretario voluntariamente y admitió en juicio que conocía las funciones inherentes a dicho cargo. Entre esas funciones, de acuerdo con el Real Decreto 233/1997, de 2 de septiembre, del Gobierno Valenciano, estaban las de ordenar el régimen económico del centro, de conformidad con las directrices del director o directora, realizar la contabilidad y rendir cuentas ante las autoridades correspondientes. Por ello, la liquidación provisional de las actuaciones previas del presente procedimiento de reintegro por alcance atribuye al recurrente la condición de cuentadante respecto a los fondos públicos afectados por los hechos examinados.

4.- La omisión del cumplimiento de sus funciones por el Sr. C., supone responsabilidad contable para el mismo pues, este tipo de responsabilidad jurídica, incluye la pasividad en la ejecución de las competencias del cargo que se ostenta.

5.- La impugnación, por el apelante, de las fotocopias del libro de caja no tiene relevancia jurídica puesto que la desaparición de dicho libro no imposibilitó a los peritos de los demandados elaborar y presentar sus informes.

6.- Los peritos de ambos demandados reconocen la existencia de descuadres en la caja del Centro.



7.- El equipo directivo saliente debió haber suscrito el acta diligenciada por el consejo escolar, en aplicación de la norma undécima de la Orden de 18 de mayo de 1995.

8.- En el informe pericial elaborado a instancia del Director del Centro se reconoce que: *“las fotocopias del libro de caja que realizó el inspector de educación, antes de que desapareciera el libro reflejan con exactitud los ingresos en el efectivo del comedor”*.

Con base en los motivos expuestos, el Abogado de la Generalitat Valenciana solicita la desestimación del recurso, la confirmación de la Sentencia apelada y la condena en costas al impugnante.

QUINTO.- Una vez expuestas las alegaciones de las partes, debe esta Sala examinar los motivos del recurso empezando por los de naturaleza procesal.

1.- Falta de legitimación pasiva del Sr. C. M., que en ningún momento gestionó caudales o efectos públicos, limitándose a la función de secretario y persona de confianza del director del Centro.

Para resolver esta cuestión hay que partir del artículo 55.2 de la Ley 7/88, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, que regula la legitimación pasiva en los procedimientos contables, al señalar que *“se considerarán legitimados pasivamente los presuntos responsables directos o subsidiarios, sus causahabientes, y cuantas personas se consideren perjudicadas por el proceso”*, es decir, la legitimación pasiva se atribuye a quienes puedan ser responsables contables y, en consecuencia, se les pueda exigir el resarcimiento de los daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública.

La legitimación pasiva según las Sentencias de la Sala de Justicia de este Tribunal de 23 de julio de 2007 y de 14 de noviembre de 2005, *“existe cuando resulta de la demanda la afirmación, respecto de la persona a la que se llama al proceso como demandada, de una cualidad objetiva consistente en una posición o condición en relación con el objeto del mismo, que genera aptitud o idoneidad para ser parte procesal, en cuanto que supone una coherencia o armonía entre dicha cualidad atribuida y las consecuencias jurídicas pretendidas; lo que es independiente, por tratarse de un tema preliminar, de si la afirmación es o no fundada, lo que constituye la cuestión de fondo del asunto”*.

En este sentido, la Sala de Justicia en Sentencias, entre otras, de 6 de junio de 2007, 13 de septiembre de 2004, 28 de febrero de 2001 y 29 de julio de 1992, ha manifestado que la extensión subjetiva de la responsabilidad contable se proyecta, de acuerdo con la interpretación sistemática de los artículos 38.1, 15.1 y 2.b) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, a quienes *“recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos”*.

Don J. C. M. ha reconocido, en el propio escrito del recurso, que recibía los justificantes firmados por el director, en los que aparecía el importe y el concepto del ingreso hecho en el banco. También ha reconocido que hacía el asiento en el libro de caja e introducía el ingreso



en el libro de gestión del Centro, así como que integraba el justificante firmado por el director en el archivo correspondiente de la documentación contable y que rendía las cuentas ante la autoridad competente.

Si a ello añadimos que, de acuerdo con el Real Decreto 233/1997, de 2 de septiembre, del Gobierno Valenciano, entre las competencias del secretario estaba la de ordenar el régimen económico del centro, de conformidad con las directrices del director o directora del mismo, no cabe otra conclusión que considerar que Don J. C. M., en su condición de secretario del equipo directivo del Colegio, realizó actos constitutivos de gestión de los fondos públicos a los que se refiere el presente proceso y de rendición de cuentas de los mismos, por lo que intervino en la administración de dichos fondos y era cuentadante respecto de ellos, lo que le confiere legitimación pasiva en el presente procedimiento de reintegro por alcance.

2.- Litisconsorcio pasivo necesario.

Esta Sala de Justicia ha venido sosteniendo que en el ámbito de la Jurisdicción Contable tiene cabida la excepción de litisconsorcio pasivo necesario, si bien la misma debe admitirse con criterio restrictivo y atendiendo a las circunstancias de cada caso concreto (por todas Sentencia 16/05, de 26 de octubre). El enfoque limitativo con el que se valora en la Jurisdicción Contable a esta excepción procesal deriva, especialmente, del carácter solidario que el artículo 38 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas atribuye a la responsabilidad contable directa.

Por otra parte, esta misma Sala de Justicia, en Sentencia 10/07, de 18 de julio, entre otras, hace suya la Jurisprudencia del Tribunal Supremo que considera que el litisconsorcio pasivo necesario solo puede ser estimado si la conducta de los demandados y la de los litisconsortes resultan "*inescindibles*" respecto a la ilegalidad cometida.

En el presente caso, está claro que la participación de Don J. C. M. en la gestión enjuiciada resulta perfectamente identificable: recibía los justificantes firmados por el director, hacía los asientos en el libro de caja, introducía el ingreso en el libro de gestión del Centro, integraba los justificantes firmados por el director en el archivo correspondiente de la documentación contable y ordenaba el régimen económico del centro, de conformidad con las directrices del director del mismo, todo ello durante el período en el que ocupó el cargo de secretario.

Por lo tanto, la intervención del Sr. C. M. en los hechos examinados en el presente procedimiento de reintegro por alcance resulta claramente escindible de cualquier actuación que, en su caso, pudiera atribuirse a los miembros del equipo directivo entrante.

En efecto, no existe ninguna conexión inseparable entre los actos de gestión y de rendición de cuentas de Don J. C. M. y las actuaciones eventualmente realizadas por los posibles litisconsortes que pretende traer al proceso, ya que la eventual participación de los mismos en la gestión enjuiciada no resulta imprescindible para que el recurrente y el otro codemandado hubieran podido actuar de forma antijurídica y lesiva para los caudales públicos.



En consecuencia, esta Sala de Justicia considera que la relación jurídico – procesal está correctamente constituida, no resultando necesaria la incorporación, como demandados, de los litisconsortes solicitada por el apelante.

SEXTO.- Una vez tratadas las excepciones procesales, procede entrar a valorar las cuestiones de fondo suscitadas en el recurso.

Debe empezar por aclararse, en este sentido, que una cosa es que el recurrente tenga legitimación pasiva en el presente proceso como consecuencia de la gestión financiera que desarrolló en el CEIP J. M. M. N. S. F., y otra distinta que dicha gestión reúna los requisitos de la responsabilidad contable.

Es necesario precisar que los alcances que la Sentencia impugnada imputa al apelante son dos:

- a) 9.615 euros por cantidades percibidas en metálico que, según el libro de caja, se ingresaron en el banco pero que no aparecen en los movimientos de la cuenta bancaria, por lo que no se sabe cuál fue su destino.
- b) 390,52 euros por cantidades percibidas en caja y que sin embargo no aparecen en el saldo efectivo al final del período.

Sin embargo, esta Sala de Justicia considera que no ha quedado probado que Don J. C. M. haya actuado, en su condición de Secretario y por tanto gestor de fondos públicos, de forma ilegal ni gravemente negligente, no siendo además su intervención en los hechos causa del alcance producido en los fondos públicos.

Ello es así por razones diversas:

1.- No consta acreditado que el Director del Centro y el Secretario del mismo actuaran de manera colegiada y concertada en la adopción de las decisiones relacionadas con la gestión financiera del Centro.

Por el contrario, lo que se desprende de la prueba practicada, al margen de la declaración formulada en el juicio por Don J. P. M., es que las funciones desarrolladas por el recurrente no incluyeron las reservadas a los Directores de los Centros por el artículo 19 del Real Decreto Nº 233/1997, de 2 de septiembre, del Gobierno Valenciano, por el que se aprobó el Reglamento Orgánico y Funcional, sino que se atuvieron al ámbito competencial que, de acuerdo con el artículo 25 de dicha Norma, corresponde a los secretarios.

No está probado que Don J. C. M. autorizara gastos, ordenara pagos, formalizara contratos, visara documentos oficiales, presentara la cuenta de gestión anual ni decidiera o ejecutara el destino que debía darse a los fondos públicos del Centro, limitándose su actuación principalmente a la elaboración de la contabilidad y al archivo y custodia de la documentación soporte de la misma. Por lo tanto, su actividad gestora se ajustó tanto a los preceptos antes



TRIBUNAL DE CUENTAS

citados del Reglamento Orgánico y Funcional, como a las Normas séptima, octava y undécima de la Orden de la Consellería de Educación y Ciencia, de 18 de mayo de 1995.

2.- No ha sido demostrado que el Sr. C. M. introdujera en la contabilidad ingresos realizados en la cuenta bancaria del Centro por 9.615 euros, procedentes de la Caja, que no estuvieran fundamentados en los pertinentes justificantes firmados por el Director.

3.- No ha resultado probado que el citado Secretario adoptara decisión alguna o permitiera algún tipo de operación por la que salieran de la Caja sin destino conocido los 390, 52 euros que se le reclaman. No debe olvidarse que un mero desajuste entre la contabilidad y la materialidad de los hechos reflejados en ella, no genera de forma objetiva y automática responsabilidad contable directa sino que, para que dicho tipo de responsabilidad jurídica pueda exigirse a un gestor, este debe haber ejecutado, forzado o inducido a ejecutar o cooperado en la irregular discrepancia entre el fondo de los hechos y el registro formal de los mismos. Así lo exige el artículo 42 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, pero no aparece en los autos prueba que permita atribuir al Sr. C. M. alguna de las citadas conductas.

4.- La inscripción de los asientos contables relativos a las salidas de fondos que no fueron ingresados en el banco no tiene relación causal con el daño producido a las arcas públicas, pues constituyó un mero reflejo formal de una operación que no se ha demostrado que no estuviera respaldada por el correspondiente justificante firmado por el Director y, por tanto, que no tuviera apariencia de legalidad.

5.- No está acreditado que la desaparición de la documentación contable que no se halló en el Centro se hubiera producido en el período en el que el recurrente ocupó el cargo de Secretario ni como consecuencia de la omisión de algún deber legal que le incumbiera.

6.- La falta de la certificación relativa a la situación económica del Centro, que debería haberse expedido al cambiar el equipo directivo, y la ausencia de la formalidad del traspaso de la documentación al equipo directivo entrante no son imputables al Sr. C. M. sino al Director del Centro, de acuerdo con la Norma Undécima in fine de la Orden de la Consellería de Educación y Ciencia, de 18 de mayo de 1995.

7.- La falta de justificación del destino de los fondos tampoco resulta reprochable jurídicamente al impugnante, pues no intervino en la salida y aplicación de los caudales públicos examinados en el presente procedimiento de reintegro por alcance, sino únicamente en el reflejo contable de las operaciones – que venían documentalmente justificadas- y en el archivo y custodia de la documentación soporte de dichas salidas de caudales públicos.

8.- Entre las funciones reglamentariamente atribuidas al Secretario no se incluían funciones de control, que le obligaran a supervisar la materialidad de los ingresos en la cuenta corriente del banco o la veracidad y legalidad de la autorización de los gastos, la ordenación de los pagos o de los contratos concertados en nombre del centro. La diligencia profesional exigible al citado



miembro del equipo directivo saliente, de acuerdo con la normativa a la que se ha venido aludiendo, implicaba la comprobación de que todas las operaciones que debía contabilizar venían avaladas por el oportuno documento justificativo firmado por el director del Centro, deber que no ha quedado probado que no cumpliera.

Es verdad que esta Sala de Justicia, y así lo dice la Sentencia apelada, ha venido reconociendo de manera uniforme que la diligencia exigible para la gestión de fondos públicos es superior a la requerida para la administración de un patrimonio privado y que el gestor de caudales públicos debe agotar todas las posibilidades a su alcance para evitar el menoscabo de bienes y derechos de titularidad pública. Sin embargo, estos criterios deben interpretarse de la única manera que la legalidad permite, esto es, en el sentido de que un administrador de finanzas públicas debe extremar la diligencia en el ejercicio de sus competencias, pero lógicamente sin llegar hasta el punto, que sería contrario a derecho, de asumir competencias que no le corresponden.

El Sr. C. M., como se ha dicho, estaba obligado a comprobar que los apuntes contables que hacía tenían la pertinente justificación documental, pero no era competente para supervisar la actuación del Director del Centro, ni para practicar indagaciones sobre las decisiones adoptadas por el mismo, ni para inventar sin base jurídica formas de reforzamiento de las justificaciones relativas a los ingresos y gastos.

La normativa no le imponía tales competencias supervisoras porque, de acuerdo con una interpretación finalista de la misma al amparo del artículo 3 del Código Civil, iba dirigida a docentes sin especialización técnica en contabilidad y gestión de fondos públicos, por lo que contemplaba una relación limitada de los deberes exigibles a los mismos partiendo de la base de que el control técnico de la gestión financiera de los centros correspondía a la Inspección Educativa, a la Intervención Autonómica y, en su caso, a los correspondientes órganos de control externo (en este sentido, Sentencia de esta Sala de Justicia 16/04, de 29 de julio, coincidente con Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de diciembre de 1995).

9.- El hecho de que el Director del Centro y el Secretario del mismo tuvieran firma mancomunada para sacar fondos del banco no afecta al objeto del presente proceso. Los alcances que se reclaman al recurrente tienen su origen en la falta de ingreso en el banco de cantidades que, según la contabilidad, se habían introducido en la correspondiente cuenta corriente y en la ausencia, en el saldo definitivo al final del período, de cantidades ingresadas en la caja del Centro. En consecuencia, no se reclama al Sr. C. M. ningún alcance por pagos hechos desde la cuenta bancaria, lo que convierte en jurídicamente irrelevante en el presente procedimiento de reintegro por alcance el hecho de que para sacar fondos del banco hiciera falta su firma.

10.- El hecho de que Don J. P. M. haya manifestado en primera instancia, como segunda pretensión subsidiaria, que la condena que se le impusiera fuera por un alcance de 9.969, 98 euros, en nada afecta al apelante ya que tanto en dicha instancia como en el presente recurso



su pretensión procesal ha consistido en que se le absolviera de la responsabilidad contable que se le reclamaba.

SÉPTIMO.- Las razones que se acaban de exponer permiten a esta Sala de Justicia concluir que:

- a) No ha quedado probado que Don J. C. M. haya incurrido en responsabilidad contable, ya que su actuación no reúne todos los requisitos que para este tipo de responsabilidad jurídica se exigen en los artículos 38.1 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, 49.1 y 59.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del mismo.

En efecto, la prueba practicada en el proceso no permite identificar las eventuales acciones u omisiones, concretas y determinadas, atribuibles al recurrente que:

- Hubieran supuesto la infracción de la normativa reguladora de la gestión de los fondos públicos aplicable al CEIP J. M. M. N. S. F.
 - Hubieran supuesto el incumplimiento grave del nivel de diligencia que le era exigible en su actuación como gestor de caudales públicos.
 - Hubieran sido causa de la producción de un daño real, efectivo y económicamente evaluable en el patrimonio del CEIP J. M. M. N. S. F.
- b) No ha quedado probado que Don J. C. M. haya incurrido en responsabilidad contable directa, pues la prueba practicada no permite identificar las concretas acciones u omisiones, reprochables al mismo, que pudieran haber dado lugar a las conductas previstas en el artículo 42.1 de la antes citada Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas (ejecutar el alcance, forzar o inducir a otros para que lo ejecutaran, cooperar en dicha ejecución, ocultar los hechos o impedir su persecución).

Esta Sala de Justicia en Sentencia, entre otras, 18/04, de 13 de septiembre, en línea con Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 1998, mantiene que para que haya nexo causal entre la actuación del demandado y el daño patrimonial producido, los hechos deben serle directamente atribuibles. Dicha doctrina jurisprudencial manifiesta, además, que es causa eficiente para producir el daño aquella que, aun concurriendo con otras, prepare, condicione o complete la acción de la causa última, de manera que sea por sí misma suficiente y adecuada para dar lugar al quebrantamiento patrimonial injusto.

Como ya se ha dicho, no se aprecia actuación alguna – ni por acción ni por omisión – de Don J. C. M. que pueda considerarse causa eficiente, suficiente o adecuada para la producción del alcance que se le reclama.

Por otra parte, esta misma Sala de Justicia (por todas, Sentencia 25/1993, de 22 de julio) ha venido manteniendo de manera uniforme que no se incurre en responsabilidad contable por el mero hecho de ocupar un puesto o cargo que implique la gestión de unos caudales públicos



que han resultado dañados, sino por haber participado en la producción de tales daños mediante el ejercicio antijurídico y doloso o gravemente negligente de las competencias propias de dicho puesto o cargo.

Don J. C. M. era Secretario del Centro en el período de tiempo en el que se produjeron los hechos enjuiciados y, en consecuencia, tenía encomendadas determinadas competencias financieras, por eso tiene legitimación pasiva en el presente proceso, pero para poderle condenar como responsable contable directo debería haber quedado probado, y no ha sido así, que desempeñó esas competencias de manera ilegal y gravemente negligente, dando así lugar por acción u omisión identificable a la provocación de daños y perjuicios en los fondos públicos sobre los que ejercía sus funciones.

OCTAVO.- De acuerdo con lo expuesto y razonado en los anteriores fundamentos de derecho, debe estimarse el recurso de apelación formulado por la procuradora de los tribunales Doña Teresa Castro Rodríguez, actuando en nombre y representación de Don J. C. M., contra la Sentencia Nº 19/2019, de 2 de octubre, dictada por la Excm. Sra. Consejera del Departamento Segundo de la Sección de Enjuiciamiento en el procedimiento de reintegro por alcance Nº B-208/17, del ramo de Sector Público Autonómico (Consejería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte – CEIP J. M. M. N. S. F.), Alicante, debiendo revocarse parcialmente la Sentencia impugnada de forma que el aludido recurrente quede absuelto de la responsabilidad contable por la que había sido condenado.

NOVENO.- En cuanto a las costas de la primera instancia, en virtud de lo establecido en el artículo 394 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil:

- a) La Generalitat Valenciana y Don J. P. M. quedan condenados a pagar las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad.
- b) Don J. C. M. y el Ministerio Fiscal quedan eximidos del pago de costas.

Por lo que se refiere a esta segunda instancia, de acuerdo con el artículo 139 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa, no procede imponer al apelante las costas de la misma al haberse estimado su pretensión impugnatoria.

En atención a lo expuesto y vistos los preceptos citados y los demás de general aplicación

III. FALLO

LA SALA ACUERDA:

PRIMERO.- Estimar el recurso de apelación interpuesto por la procuradora de los tribunales Doña Teresa Castro Rodríguez, actuando en nombre y representación de Don J. C. M., contra la Sentencia Nº 19/2019, de 2 de octubre, dictada por la Excm. Sra. Consejera del Departamento Segundo de la Sección de Enjuiciamiento en el procedimiento de reintegro por alcance Nº B-208/17, del ramo de Sector Público Autonómico (Consejería de Educación, Investigación,



Cultura y Deporte – CEIP J. M. M. N. S. F.), Alicante, debiendo quedar redactada la parte dispositiva de la citada Sentencia en los términos siguientes:

IV.- FALLO

Estimo en parte la demanda interpuesta por el Abogado de la Generalitat Valenciana, a la que se ha adherido el Ministerio Fiscal, y en consecuencia:

Primero.- Declaro como importe total en que se cifra el alcance causado en los fondos de la Generalitat Valenciana, el de DIEZ MIL CINCO EUROS CON CINCUENTA Y DOS CÉNTIMOS (10.005, 52 euros).

Segundo.- Declaro responsable contable directo del alcance a Don J. P. M. en la cuantía de DIEZ MIL CINCO EUROS CON CINCUENTA Y DOS CÉNTIMOS (10.005, 52 euros).

Tercero.- Absuelvo a Don J. C. M. de la responsabilidad contable por alcance que se le reclama en la demanda.

Cuarto.- Condeno a Don J. P. M. al reintegro de la suma en que se fija su responsabilidad contable.

Quinto.- Condeno a Don J. P. M. al pago de los intereses, calculados según lo razonado en el fundamento jurídico octavo de esta resolución.

Sexto.- Condeno a la Generalitat Valenciana y a Don J. P. M. a pagar las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad, quedando exentos del pago de costas Don J. C. M. y el Ministerio Fiscal.

Séptimo.- Acuerdo la contracción de la cantidad en que se ha cifrado la responsabilidad contable, en la cuenta que corresponda según las vigentes normas de contabilidad pública.

SEGUNDO.- No imponer las costas a Don J. C. M.

Así lo acordamos y firmamos.- Doy fe.