TRIBUNAL
DE CUENTAS

Detalles del documento

SENTENCIA nº 9 año 2004 dictada por SALA DE JUSTICIA

Información sobre el documento :

Resolución SENTENCIA nº 9 año 2004 dictada por SALA DE JUSTICIA

Número: 9

Año: 2004

Tipo de Documento: SENTENCIA

Sección: ENJ: SALA DE JUSTICIA

Asunto: Recurso de apelación nº 29/03, interpuesto contra la Sentencia de fecha 20 de diciembre de 2002, dictada en el procedimiento de reintegro por alcance nº A-10/00, Administración del Estado, (Valencia)

Fecha de Resolución: 03/03/2004

Dictada por: ENJ: SALA DE JUSTICIA

Ponente: Excmo. Sr. D. Javier Medina Guijarro

Sala de Justicia: EXCMOS. SRES.:
Dª.ANA Mª PÉREZ TÓRTOLA.- PRESIDENTA
D. FELIPE GARCÍA ORTIZ.- CONSEJERO
D. JAVIER MEDINA GUIJARRO.- CONSEJERO

Resumen doctrina: Analiza la Sala de Justicia las dos funciones atribuidas al tribunal de Cuentas, señalando que tienen una naturaleza y finalidad diferente. La función fiscalizadora es una actividad de naturaleza técnica que tiene por objeto poner en conocimiento de las Cortes generales o Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas las conclusiones y recomendaciones a las que llega el tribunal cuando examina y verifica, con arreglo a parámetros de legalidad, eficacia, eficiencia y economía, la contabilidad y/o gestión de las entidades integrantes del sector públicos. La función de enjuiciamiento es una actividad de naturaleza jurisdiccional, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado en materia contable. La función fiscalizadora no tiene por finalidad detectar hechos generadores de responsabilidad contable, pero como actividad indagatoria que es puede detectarlos y en tal caso la Ley arbitra los cauces adecuados para su declaración y exigencia a través del correspondiente procedimiento jurisdiccional contable. La competencia para determinar la responsabilidad contable es exclusiva de la jurisdicción contable y supone la determinación del importe en que se cifren los daños y perjuicios. Continúa su fundamentación señalando que los informes de fiscalización en el proceso jurisdiccional deben considerarse como una prueba de carácter muy cualificado, son actos que propiamente no declaran derechos u obligaciones ni tampoco los crean sino que se limitan a dejar constancia de ciertos datos u operaciones. Deben limitarse al análisis del sometimiento de la actividad económico financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía, sin perjuicio de que en los mismos se haga constar cuantas infracciones, abusos o prácticas irregulares se hayan observado, con indicación de la responsabilidad en que a su juicio se haya incurrido y los medios para exigirla. Las conclusiones plasmadas en los informes de fiscalización pueden ser revisadas en el curso del proceso contable, no son vinculantes para los Tribunales ni pueden afectar a las resoluciones judiciales, pudiendo el órgano jurisdiccional llevando a cabo una apreciación conjunta de la prueba y de manera debidamente motivada apartarse del contenido del informe de fiscalización. El documento en que se plasma la actividad fiscalizadora del tribunal participa de las características de la pericia y formalmente debe ser considerado como un documento oficial que únicamente hace prueba plena de su fecha, debiendo valorarse su contenido con arreglo a las reglas de la sana crítica y teniendo en cuenta todas las pruebas aportadas al proceso así como la documentación que sirvió de base para la elaboración del informe. No resulta acorde con la naturaleza de la función fiscalizadora del Tribunal que en las conclusiones de los informes o notas se hagan referencias expresas a la cuantificación del menoscabo producido en fondos públicos, pues con ello el proceso jurisdiccional subsiguiente parece venir mediatizado por una declaración expresa de responsabilidad contable. Por otro lado, analiza la Sala de Justicia la responsabilidad contable en que pueden incurrir los preceptores de subvenciones, señalando que deriva del posible menoscabo de los caudales públicos que manejan, cuando dándose los demás requisitos configuradores de la responsabilidad contable, infringen cualquiera de las disposiciones presupuestarias o contables que les son aplicables, es decir no deriva únicamente de la falta de justificación de la subvención. Finalmente entra la Sala de Justicia a analizar la determinación de las cantidades que

como reintegro corresponden a dos Administraciones Públicas perjudicadas por la presentación de facturas duplicadas como justificante de las subvenciones recibidas de cada una de ellas, señalando que no existe vinculación con lo declarado en una sentencia contencioso administrativa que condena al preceptor al reintegro de una determinada cantidad a una de las Administraciones Públicas perjudicadas, sin perjuicio de la necesaria coordinación en fase de ejecución de sentencia.

Voces:

COMPATIBILIDAD DE LA JURISDICCION CONTABLE CON EL ORDEN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FUNCIONES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS
FUNCION FISCALIZADORA (CONTENIDO Y FINALIDAD)
FUNCION JURISDICCIONAL
ILICITO CONTABLE (SUBVENCIONES)
INFORMES DE FISCALIZACION (CONTENIDO)
INFORMES DE FISCALIZACION (VALOR PROBATORIO)
RESPONSABILIDAD CONTABLE DE LOS PERCEPTORES DE SUBVENCIONES
SUBVENCIONES

Situación Actual: FIRME

Texto

En Madrid, a cuatro de marzo de dos mil cuatro.

La Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas, integrada por los Excmos. Sres. Consejeros de la Sala expresados al margen, 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 A-10/00, Administración del Estado (VALENCIA), contra la Sentencia de 20 de diciembre de 2002, dictada en primera instancia por el Consejero de Cuentas, Excmo. Sr. Don Antonio de la Rosa Alemany. Han actuado como partes apelantes la Abogacía del Estado, el Ministerio Fiscal y la C. E. V. (CEV), representada por el Procurador de los Tribunales D. Juan Antonio G. S. M. y O.; no ha comparecido en la presente apelación la Generalidad de Valencia que fue parte demandante en el procedimiento de instancia.

Ha sido Ponente el Consejero Excmo. Sr. D. Javier Medina Guijarro quien, previa deliberación y votación, expresa el parecer de la Sala de Justicia.

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El Excmo. Sr. Consejero de Cuentas del Departamento Primero de la Sección de Enjuiciamiento dictó, con fecha 20 de diciembre de 2002, en el Procedimiento de Reintegro por Alcance número A-10/00, una Sentencia cuya parte dispositiva dice literalmente:

«Se estiman parcialmente las respectivas demandas de responsabilidad contable interpuestas contra la C. E. V. (CEV) por el Servicio Jurídico del Estado y por el letrado de la Generalidad de Valencia y, en su virtud, procede en Derecho realizar los siguientes pronunciamientos:

PRIMERO.- Se declara la existencia de un descubierto en las subvenciones recibidas por la C. E. V. (CEV), durante los ejercicios de 1993, 1994 y 1995, procedentes de la F. para la F. C. (FORCEM), y de la Consejería de Empleo, Industria y Comercio de la Generalidad Valenciana, cifrado en 518.430,33 euros (86.259.549 pts.).

SEGUNDO.- Se declara responsable contable directo a la C. E. V. (CEV).

TERCERO.- Se condena a la C. E. V. a reintegrar al Instituto Nacional de Empleo la cantidad de 413.071,86 euros (68.729.374,50 pts.), y a reintegrar a la Comunidad Autónoma de Valencia la cantidad de 105.358,47 euros (17.530.174,50 pts.).

CUARTO.- Se condena a la C. E. V. al pago de los intereses de demora en los términos previstos en el artículo 71, 4ª, e) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

QUINTO.- No se realiza expresa imposición de costas.

SEXTO.- La partida del descubierto deberá contraerse en las correspondientes cuentas de la contabilidad pública.»

SEGUNDO.- La anterior Sentencia recoge los siguientes Hechos Probados:

«PRIMERO.- Con fecha 7 de julio de 1993, la Generalidad Valenciana suscribió con la C. I. de E. de la R. V. (CIERVAL) un Convenio de colaboración dirigido a la realización de acciones formativas en materia de formación profesional ocupacional. La gestión de las citadas acciones formativas, en la provincia de Valencia, fue asumida por la C. E. V. (CEV), entidad constituyente y asociada de la CIERVAL

Por otro lado, la propia C. E. V. (CEV) fue beneficiaria de diversas subvenciones en materia de formación profesional continua durante el ejercicio 1993.

SEGUNDO.- En el año 1994, la Generalidad Valenciana suscribió los Convenios de colaboración con la C. I. de E. de la R. V. (CIERVAL), en fechas 11 de julio y 15 de septiembre, en materias de formación profesional ocupacional y continua, respectivamente. Finalmente, en el ejercicio 1995 se suscribieron dos nuevos Convenios de colaboración por ambas partes, para el desarrollo de acciones de formación profesional, siendo las fechas de formalización de los mismos el 10 de abril de 1995, en materia de formación profesional ocupacional, y el 22 de mayo de 1995, en materia de formación profesional continua. La entidad que asumió la gestión de las acciones formativas en la provincia de Valencia, en todos los casos, fue la C. E. V. (CEV).

TERCERO.- Durante el ejercicio de 1993, la Generalidad Valenciana otorgó diversas subvenciones a la C. E. de la P. y M. E. V. (CEPYMEV), integrante de la C. E. V. (CEV), para la impartición de acciones de formación profesional continua, al amparo de la Orden de la Consellería de Trabajo y Asuntos Sociales de 2 de junio de 1993, modificada por la de 9 de agosto de 1993.

CUARTO.- Las subvenciones mencionadas en los anteriores antecedentes fueron libradas a la entidad beneficiaria, previa presentación de la misma de la documentación acreditativa de los gastos realizados por la impartición de las acciones formativas subvencionadas, en los términos previstos en la normativa general presupuestaria.

QUINTO.- La C. E. V. (CEV) recibió en los ejercicios 1993, 1994 y 1995, con cargo a las respectivas convocatorias de dichos años y a través de la C. E. de O. E. (CEOE) y de la C. E. de la P. y M. E. (CEPYME), subvenciones diversas integradas por fondos procedentes de la F. para la F. C. (FORCEM), procedentes del Instituto Nacional de Empleo (INEM).

SEXTO.- Con fecha 24 de abril de 1998, la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad social de Valencia emite un informe sobre las subvenciones percibidas por la CEV-CIERVAL, en materia de formación profesional ocupacional y continua, durante los ejercicios de 1993, 1994 y 1995. En el citado informe se ponen de manifiesto determinadas irregularidades en las justificaciones de gastos presentadas por la entidad en relación con las acciones formativas subvencionadas por la Generalidad Valenciana durante los tres ejercicios. En el mismo se destaca la existencia de numerosas facturas duplicadas que habían sido aportadas por la organización empresarial para acreditar tanto las subvenciones de formación profesional ocupacional y continua como las otorgadas con otra finalidad por distintos organismos de la Generalidad Valenciana, así como en la justificación de las ayudas concedidas por la Administración del Estado a través de la F. para la F. C. (FORCEM).

SÉPTIMO.- De resultas del procedimiento fiscalizador realizado por el Tribunal de Cuentas sobre la F. para la F. C. (FORCEM), relativo a los ejercicios 1993, 1994 y 1995, se aprobó por el Pleno de dicha institución, en su sesión del 29 de septiembre de 1998, un informe en el que se consideraba que las subvenciones concedidas durante dichos años por FORCEM a la C. E. V. (CEV) no habían sido correctamente aplicadas y justificadas, procediendo en su virtud el reintegro de un importe de 191.532.375 pesetas, integrado por diversas partidas, especificadas en el propio informe que consta en las actuaciones.

OCTAVO.- En fechas 25 de febrero y 1 de marzo de 1999, el Conseller de Empleo, Industria y Comercio de la Generalidad Valenciana dictó resoluciones por las que declaraba la obligación de CEV de reintegrar a la Comunidad Valenciana un importe total de 251.535.771 pesetas, en base a las irregularidades puestas de manifiesto en la justificación de gastos de las ayudas concedidas en los ejercicios 1993, 1994 y 1995. Las citadas resoluciones fueron recurridas por CEV en vía contencioso-administrativa, encontrándose en la actualidad los respectivos recursos pendientes de resolver en el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

NOVENO.- En relación con los hechos objeto de enjuiciamiento en el presente procedimiento, fueron instruidas en el Tribunal de Cuentas las Actuaciones Previas nº 41/99, en las que el 22 de julio de 1999 se levantó Acta de liquidación provisional declarando la existencia de un alcance en los fondos de la Administración del Estado y de la Comunidad Valenciana cifrado en 191.532.375 pesetas, así como la responsabilidad contable directa de la C. E. V..»

TERCERO.- La Sentencia de instancia se estructura en catorce Fundamentos de Derecho, que se tratarán en la medida en que afecten al contenido de la presente apelación.

CUARTO.- El Abogado del Estado interpuso Recurso de Apelación contra la citada Sentencia de primera instancia, mediante escrito de 24 de enero de 2003, solicitando la revocación parcial de aquélla. Solicitaba, asimismo, la expresa imposición al demandado de las costas causadas en esta Apelación.

QUINTO.- Don Juan Antonio G. S. M. y O., en nombre y representación de la C. E. V. (CEV), interpuso también Recurso de Apelación contra la precitada Sentencia, mediante escrito de 24 de enero de 2003, solicitando que se revocara la misma en lo que se refiere, exclusivamente, a la distribución de las cantidades que deben reintegrarse por su poderdante a las Administraciones públicas perjudicadas, el Instituto Nacional de Empleo y la Generalidad Valenciana. El apelante, en su recurso, hizo manifestación expresa de su conformidad con la cuantía del importe total del reintegro a la que fue condenado por la Sentencia de Instancia.

SEXTO.- El Consejero de Cuentas del Departamento Primero de la Sección de Enjuiciamiento dictó una Providencia, con fecha 3 de febrero de 2003, por la que tuvo por admitidos los dos Recursos de Apelación citados y ordenó dar traslado de los mismos a las demás

partes intervinientes en el procedimiento, para que pudieran formular su oposición.

SÉPTIMO.- Mediante escritos respectivos de fechas 25 de febrero y 4 de marzo de 2003, la Abogacía del Estado y la representación procesal de la CEV impugnaron los Recursos de apelación interpuestos de contrario. En su escrito de impugnación al Recurso de la Abogacía del Estado, la representación procesal de la CEV solicitó, expresamente, la imposición de las costas de la presente apelación a la Abogacía del Estado.

OCTAVO.- El Ministerio Fiscal, mediante escrito de 17 de febrero de 2003, se adhirió a los motivos y fundamentos expuestos en el Recurso de Apelación de la Abogacía del Estado, interesando, en consecuencia, que se dictara Sentencia que revocara la de instancia, de conformidad con los pedimentos de la demanda.

NOVENO.- Mediante Providencia de 14 de marzo de 2003, el Consejero de Cuentas de primera instancia acordó admitir los escritos referenciados en los Antecedentes Séptimo y Octavo, y elevar las actuaciones a la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas, a los oportunos efectos legales. En la presente apelación, no ha comparecido la Generalidad Valenciana, que fue parte demandante en el procedimiento de instancia.

DÉCIMO.- La Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas acordó, por Providencia de 30 de abril de 2003, abrir el correspondiente rollo de apelación, nombrar Ponente, de acuerdo con el turno establecido, al Consejero de Cuentas Excmo. Sr. Don Javier Medina Guijarro y, al encontrarse concluso el presente Recurso, el pase de los autos a dicho Consejero para que preparara la pertinente resolución.

UNDÉCIMO.- La Sala de Justicia acordó, mediante Providencia de 19 de febrero de 2004, fijar la Votación y Fallo del procedimiento para el día 2 de marzo de de 2004, fecha en la que tuvo lugar dicho acto.

DUODÉCIMO.- En la sustanciación del presente Recurso se han observado las normas vigentes de aplicación.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas es el Órgano de la jurisdicción contable competente para conocer y resolver en el presente Recurso de Apelación, de acuerdo con el artículo 24.2 de la Ley Orgánica 2/82, de 12 de mayo y con el artículo 54.1.b) de la Ley 7/88, de 5 de abril.

SEGUNDO.- Se aceptan, en lo esencial, los hechos declarados probados por la Sentencia recurrida. Se aceptan también, excepto en lo que se manifieste expresamente en la presente resolución, los Fundamentos de Derecho de la sentencia impugnada.

TERCERO.-.El Abogado del Estado solicita que se revoque parcialmente la Sentencia de Instancia que estimó, sólo en parte, los pedimentos de su demanda. Parte, para ello, de las siguientes consideraciones, debidamente resumidas: a) El Informe de Fiscalización sobre la F. para la F. C. (FORCEM), relativo a los ejercicios 1993, 1994 y 1995, se aprobó por el Pleno del Tribunal de Cuentas, en su sesión de 29 de septiembre de 1998, incluyendo una conclusión en la que se afirmaba que «...las subvenciones concedidas durante dichos años por FORCEM a la C. E. V. (CEV) no habían sido correctamente aplicadas y justificadas, procediendo en su virtud el reintegro de un importe de 191.532.375,- pesetas, integrado por diversas partidas, especificadas en el propio informe que consta en las actuaciones». En consecuencia, la representación del Estado considera que las pretensiones de su demanda, al coincidir con las conclusiones de un Informe de Fiscalización aprobado por el Pleno no pueden ser rechazadas (máxime cuando la Sentencia de Instancia recoge como hecho probado la precitada conclusión) más que tras un detallado análisis y con un «extremado cuidado»; b) Que el ordenamiento contable y presupuestario, para el caso de irregularidades detectadas en la concesión y justificación de subvenciones permite entender que existe ilícito contable no sólo cuando existe falta de justificación de la inversión dada a los fondos subvencionables; y así, conectando los artículos 141 y 81.4 d) del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria de 23 de septiembre de 1988, (TRLGP), vigentes en el momento en que se produjeron los hechos que han dado lugar a la presente controversia, entiende, en particular, que la infracción de este último artículo, que establece la obligatoriedad, para el subvencionado, de comunicar a la entidad concedente o, en su caso, a la entidad colaboradora o a las Comunidades Autónomas, la obtención de subvenciones o ayudas para la misma finalidad de cualesquiera Administraciones o Entes públicos nacionales o internacionales, es generadora de responsabilidad contable; c) Que no es procedente la distribución de cantidades que la Sentencia establece entre las Administraciones públicas perjudicadas, ni determinadas reducciones que la misma determina por no haber sido combatidas en la instancia por la parte demandada; d) Que la Sentencia recurrida hace una incorrecta interpretación del artículo 81.9 del TRLGP, al entender que la obtención por parte del subvencionado de financiación exterior superior al coste de la actividad desarrollada origina una exigencia de reintegro total o parcial de la subvención pero no en el ámbito de la jurisdicción propia del Tribunal de Cuentas.

Por todo lo anterior, la representación del Estado concluye que procede confirmar la Sentencia de Instancia en todos los puntos no impugnados en su Recurso y revocarla en los aspectos y términos expuestos en el mismo, concluyendo con el dictado de una Sentencia que condene a la C. E. V. a reintegrar al Estado una cantidad mínima de SEISCIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL NOVENTA Y CUATRO EUROS CON SETENTA Y NUEVE CÉNTIMOS (697.094,79), equivalentes a CIENTO QUINCE MILLONES NOVECIENTAS OCHENTA Y SEIS MIL OCHOCIENTAS CATORCE PESETAS (115.986.814,- ptas.), con el desglose que figura en su escrito de apelación, que debería irse incrementando en función de la aceptación, por esta Sala, de los distintos argumentos del meritado escrito.

CUARTO.- La representación procesal de la C. E. V. se opone a la estimación del recurso planteado por el Abogado del Estado. En esencia coincide con todas las argumentaciones jurídicas de la Sentencia apelada que combate aquél. Concluye, por lo tanto, que deben desestimarse todos los pedimentos que plantea la Abogacía del Estado en su apelación y solicita, expresamente, la condena en costas de la presente apelación para la representación del Estado

QUINTO.- La representación procesal de la C. E. V. solicita también la revocación de la Sentencia de Instancia, pero circunscribe su pretensión revocatoria a un solo punto, cual es la distribución de la cuantía del importe a reintegrar, es decir QUINIENTOS DIECIOCHO MIL CUATROCIENTAS TREINTA EUROS CON TREINTA Y TRES CÉNTIMOS (518.430,33) equivalentes a OCHENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTAS CINCUENTA Y NUEVE MIL QUINIENTAS CUARENTA Y NUEVE PESETAS (86.259.549,- ptas.), a la que presta su conformidad, entre las Administraciones perjudicadas, el INEM y la Generalidad Valenciana. Considera, en esencia, que el hecho de que la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana dictara, el día 5 de noviembre de 2002, una Sentencia confirmando las Resoluciones del Conseller de Empleo, Industria y Comercio de la Generalidad Valenciana, de fechas 25 de febrero y 1 de marzo de 1999, por las que, por los mismos hechos aquí enjuiciados, se condenó a su poderdante al reintegro de la cantidad de TRESCIENTOS NOVENTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS SETENTA EUROS CON DIECINUEVE CÉNTIMOS (394.670,19) equivalentes a SESENTA Y CINCO MILLONES SEISCIENTAS SESENTA Y SIETE MIL QUINIENTAS NOVENTA Y CINCO PESETAS (65.667.595,- ptas.) a la Generalidad Valenciana, cuando la Sentencia ahora recurrida determina unos daños para los fondos públicos autonómicos de, solamente, CIENTO CINCO MIL TRESCIENTOS CINCUANTA Y OCHO EUROS CON CUARENTA Y SIETE CÉNTIMOS (105.358,47) equivalentes a DIECISIETE MILLONES QUINIENTAS TREINTA MIL CIENTO SETENTA Y CUATRO PESETAS (17.530.174,- ptas.), da lugar a que nos encontremos ante resultados contradictorios y descoordinados de dos Sentencias de diferentes órdenes jurisdiccionales.

Entiende, además, el apelante, que la Sentencia de Instancia vulnera el principio de equidad, a pesar de haberlo buscado de forma expresa. Concluye su escrito de apelación manifestando que se ha vulnerado el artículo 24 de la Constitución de 1978 al entender que, si bien el Tribunal de Cuentas es el Juez natural para determinar el importe del descubierto que ha de ser reintegrado, debe respetar, sin embargo, la determinación de las Administraciones Públicas a las que ha de efectuarse el reintegro cuando, como en el presente caso, ha existido un pronunciamiento expreso de la jurisdicción contencioso-administrativa sobre dicho particular.

SEXTO.- La Abogacía del Estado se opone a la estimación del recurso planteado por la C. E. V.. Considera, en esencia, que es relevante que la Generalidad Valenciana no haya recurrido la Sentencia de Instancia, por lo que parece aceptar la distribución que dicha Sentencia efectúa, del importe total a reintegrar, entre las Administraciones perjudicadas, la propia Generalidad y el INEM. Manifiesta, también, que la legislación vigente ha confiado al Tribunal de Cuentas, de manera excluyente, la existencia de responsabilidad y su cuantificación, caso de existir. Reitera que debe revocarse la Sentencia de Instancia pero en los términos solicitados por su Recurso.

SÉPTIMO.- El Ministerio Fiscal, finalmente, se ha adherido a los motivos y fundamentos expuestos en el Recurso de Apelación interpuesto por la Abogacía del Estado, interesando, en consecuencia, que se dicte una Sentencia que revoque la de instancia de conformidad con los pedimentos de la demanda de la representación del Estado.

OCTAVO.- Una vez expuestos los distintos argumentos de las partes procede tratar, separadamente, de cada uno de ellos. Por lo que se refiere a los motivos invocados por la Abogacía del Estado para interponer la Apelación que ahora se sustancia, entiende esta Sala que es pertinente efectuar, con carácter previo, dos consideraciones relativas a dos aspectos que impregnan toda la argumentación de la representación del Estado, todo ello sin perjuicio de analizar, de manera pormenorizada, las partidas concretas que considera dicha representación que deben ser modificadas por esta Sala por discrepar de la solución jurídica a la que llegó la Sentencia hoy recurrida. Los dos aspectos a que hemos hecho referencia, de carácter eminentemente jurídico, son: a) el valor probatorio que, en un procedimiento jurisdiccional contable, deben tener los Informes de fiscalización aprobados por el Tribunal de Cuentas, lo que a su vez entronca con la necesidad de clarificar la relación existente entre las dos funciones propias que la Constitución y el Ordenamiento Jurídico atribuyen a este Tribunal de Cuentas, es decir, la función fiscalizadora y la función jurisdiccional; y b) si excede o no del ámbito jurisdiccional contable del Tribunal de Cuentas el reintegro de subvenciones derivado del incumplimiento de la normativa específica reguladora de cada subvención (artículos 81.9 b) y d) de la Ley General Presupuestaria).

En efecto, y por lo que se refiere al primero de ellos, la representación del Estado comienza su Recurso de apelación recordando el Hecho Probado Séptimo de la Sentencia de Instancia, transcrito en el Antecedente de Hecho Segundo de la presente Resolución, en el que se pone de manifiesto que, de resultas de un procedimiento fiscalizador realizado por el Tribunal de Cuentas sobre la F. para la F. C. (FORCEM), relativo a los ejercicios 1993, 1994 y 1995, se aprobó por el Pleno del Tribunal de Cuentas, en su sesión de 29 de septiembre de 1998, un informe en el que se consideraba que las subvenciones concedidas durante dichos años por FORCEM a la CEV no habían sido correctamente aplicadas y justificadas, procediendo en su virtud el reintegro de un importe de 191.532.375 pts., integrado por diversas partidas, especificadas en el propio informe que consta en las actuaciones. Inicia así su Recurso la Abogacía del Estado manifestando que el rechazo de las actuaciones realizadas en la fiscalización como material probatorio requiere un extremo cuidado. La cifra anteriormente indicada, de 191.532.375 pts., coincide con el petitum de la demanda interpuesta por la representación del Estado el día 2 de octubre de 2000, y, a través de todo el Recurso de Apelación, la Abogacía del Estado, hace

especial hincapié en rechazar los argumentos de la Sentencia de Instancia en la medida en que puedan discrepar de las conclusiones a las que había llegado el Informe de Fiscalización del que se ha hecho referencia (último párrafo del Motivo de impugnación segundo, Motivo de impugnación quinto y Motivo de impugnación sexto).

Procede, por tanto, recordar las dos funciones que la Constitución y el Ordenamiento jurídico otorgan al Tribunal de Cuentas, su muy diferente naturaleza y la relación que puede llegar a existir entre ambas.

NOVENO.- La Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas establece y distingue sus dos funciones: la fiscalizadora y la jurisdiccional o de enjuiciamiento de la responsabilidad contable. De acuerdo con la STS, de 22 de noviembre de 1996, «el juego de la doble competencia, fiscalizadora y jurisdiccional del Tribunal de Cuentas, está en la esencia misma de esta Institución e inspira su legislación reguladora, presidida por el art. 136 de la Constitución Española». Aunque ambas funciones estén establecidas como propias del Tribunal, sin que se dé prevalencia a la una sobre la otra, como estableció literalmente la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de julio de 1988, sin embargo, ambas funciones tienen naturaleza y finalidad distinta.

La función fiscalizadora es una actividad de naturaleza técnica que tiene por objeto poner en conocimiento de las Cortes Generales o, en su caso, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, las conclusiones y recomendaciones a que llega el Tribunal cuando examina y verifica, con arreglo a los parámetros de legalidad, eficacia, eficiencia y economía (art. 31.2 de la Constitución Española), la contabilidad y/o la gestión de las entidades del sector público de que se trate; la función de enjuiciamiento contable es una actividad de naturaleza jurisdiccional, cuyo contenido es la declaración y ejecución de las responsabilidades contables en que puedan incurrir los encargados de la custodia o manejo de los fondos o caudales públicos con efectos de cosa juzgada. La Constitución configura al Tribunal de Cuentas como supremo órgano en el ámbito de la fiscalización externa del gasto público (art. 136.1) y como un órgano jurisdiccional no supremo en el campo del enjuiciamiento contable, sometiendo sus decisiones de esta naturaleza a la revisión extraordinaria de la casación que corresponde al Tribunal Supremo (art. 49 de la Ley orgánica del Tribunal de Cuentas) que es el único que ostenta la condición de supremo órgano jurisdiccional según el art. 123 de la Constitución Española. De acuerdo con la STC de 31 de enero de 1991 El Tribunal de Cuentas es supremo pero no único cuando fiscaliza y único pero no supremo cuando enjuicia... a diferencia de la jurisdicción contable calificada de exclusiva3, la actividad de control o fiscalización que ejerce el Tribunal de Cuentas no excluye la de las Comunidades Autónomas a través de sus Órganos de Controla y, en este mismo sentido, la STS de 16 julio 1988 dice que del Tribunal fiscaliza las cuentas y la gestión económica del Estado y del sector público y en ella es único en su orden y depende, en cuanto al resultado de esa fiscalización, de las Cortes Generales -artículo 1 de la Ley Orgánica- a diferencia de la función jurisdiccional o de enjuiciamiento de la responsabilidad contable en la que incurren quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos -artículos 2 y 15 de la Ley Orgánica-, en el ejercicio de cuya función jurisdiccional, las resoluciones del Tribunal de Cuentas pueden ser recurridas en casación y revisión ante este Tribunal Supremo, cuyo conocimiento está atribuido a la Jurisdicción Contencioso-Administrativo por el artículo 58 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Así pues, ambas funciones tienen un contenido propio y separado; la función fiscalizadora no tiene, como finalidad, llegar a detectar hechos generadores de responsabilidad contable pero, como actividad indagatoria que es, puede detectarlos y, en tal caso, la ley arbitra los cauces adecuados para proceder a su declaración y exigencia a través del correspondiente procedimiento jurisdiccional ante el Tribunal de Cuentas. En este caso, el Tribunal ejerce su jurisdicción de forma separada e independiente de su función fiscalizadora, aún cuando el conocimiento de los hechos que dan lugar al enjuiciamiento derive de un procedimiento de fiscalización. Sobre estos hechos ejerce una actividad de naturaleza plenamente jurisdiccional, aplicando las normas, emitiendo un juicio y ejecutando coactivamente lo fallado (STC de 31 de enero de 1991), al exigir la responsabilidad contable en la que incurren quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, entre quienes se encuentran, por cierto, como se verá detenidamente más adelante, los perceptores de subvenciones.

DÉCIMO.- Expuestas de este modo las dos funciones encomendadas al Tribunal de Cuentas, su distinta naturaleza, y las relaciones que se dan entre las mismas, procede retomar el hilo argumental expuesto por la Abogacía del Estado en su escrito de recurso, en punto al valor y eficacia que ha de darse a los Informes de Fiscalización en el seno de un proceso jurisdiccional. En este sentido, se comparte la opinión sustentada por la defensa del Estado de considerar a los Informes de Fiscalización como una prueba de carácter muy cualificado. En efecto, cuando el Tribunal de Cuentas ejerce la función fiscalizadora, que culmina en los Informes o Memorias que remite a las Cortes, desempeña, tal y como la califica el Tribunal Supremo en Sentencia de 18 de octubre de 1986 «una actividad técnica previa a la función política de las Cortes». Desde este punto de vista es innegable su valor y eficacia, por cuanto es el medio técnico adecuado para que las Cortes (o, en su caso, las Asambleas Legislativas autonómicas) puedan ejercer el adecuado control político sobre la acción del ejecutivo. Ahora bien, sentado lo anterior y el valor que indudablemente tienen los Informes o Memorias aprobados por el Tribunal de Cuentas, resulta igualmente incuestionable que las conclusiones a las que puedan llegar dichos Informes o Memorias no son vinculantes para los Tribunales, ni pueden afectar a las resoluciones judiciales (en, el mismo sentido se expresa el Fundamento Jurídico Primero del Auto del Tribunal Constitucional núm. 664/1984, de 7 de noviembre).

Entendemos que este planteamiento no resulta controvertido y es aceptado tanto por la Sentencia apelada como por la Abogacía del Estado. En efecto, de un lado, la Sentencia apelada parte de las conclusiones expuestas en el Informe de Fiscalización, analizando pormenorizadamente las distintas partidas de alcance, razonando y exponiendo, a la vista de la prueba practicada, sus propias

conclusiones acerca de la cuantificación del alcance. De otro lado, la Abogacía del Estado, que fundamenta su pretensión precisamente en el Informe de Fiscalización aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas (y que se haya incorporado a las presentes actuaciones como prueba documental), en ningún momento cuestiona la eventualidad de que las conclusiones a las que llega dicho Informe puedan ser revisadas en el curso de un proceso, limitándose simplemente a señalar que «el rechazo de las actuaciones realizadas en la fiscalización como material probatorio requiere un extremado cuidado».

Lo expuesto nos lleva a intentar profundizar acerca del contenido propio de los Informes o Memorias del Tribunal de Cuentas, así como del tratamiento que debe darse a los mismos en el curso de un proceso. De una parte, como se ha expuesto, su naturaleza hay que buscarla en ser el instrumento técnico necesario a fin de que las Cortes Generales puedan cumplir su función política de control de la actividad económico-financiera del Estado y de todo el sector público. Precisamente desde esta perspectiva se delimita el contenido propio de los Informes o Memorias del Tribunal de Cuentas, puesto que, como se señala expresamente en el Fundamento Jurídico Segundo del Auto del Tribunal Constitucional nº 664/1984, de 7 de noviembre: «tanto el informe del Tribunal de Cuentas como la resolución de la Comisión Mixta son actos que propiamente no declaran derechos u obligaciones de la Sociedad, ni tampoco los crean, sino que se limitan a dejar constancia de ciertos datos o apreciaciones». Esto es, de acuerdo con lo señalado en los arts. 9.1 y 13.1 de la L. O. 2/1982, del Tribunal de Cuentas, los Informes de Fiscalización deben limitarse al análisis del sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía, sin perjuicio de que en los mismos se haga constar cuantas infracciones, abusos o prácticas irregulares haya observado, con indicación de la responsabilidad en que, a su juicio, se hubiere incurrido y las medidas para exigirlan (art. 12.1 de la L. O. 2/1982 y 136.2 de la Constitución). En este sentido es clara la extralimitación en que pudo incurrir el Informe de Fiscalización del que este procedimiento trae causa al señalar, después de dejar constancia de las irregularidades observadas, que procede el reintegro de un importe de 191.532.375 pesetasn, en lugar de actuar conforme a lo indicado en el art. 46.1 de la Ley 7/1988, que previene, para el supuesto de conocerse en cualquier procedimiento fiscalizador hechos supuestamente constitutivos de alcance, su traslado a la Sección de Enjuiciamiento. En efecto, la determinación de la responsabilidad contable, como competencia exclusiva de la jurisdicción contable (arts. 17.1 de la Ley Orgánica 2/1982 y 71.4 de la Ley 7/1988) supone la determinación del importe en que se cifren los daños y perjuicios causados en los bienes, caudales o efectos públicos, la determinación de los responsables y la condena a los mismos al pago de los daños y perjuicios causados, con sus correspondientes intereses. De ahí que la afirmación contenida en el meritado Informe de que procede el reintegro de un importe de 191.532.375 pesetasn, en ningún caso puede entenderse que vincule a los órganos de la jurisdicción contable.

En cuanto al valor o eficacia procesal de los Informes o Memorias del Tribunal de Cuentas, así como del tratamiento que debe darse a los mismos en el curso del proceso contable, se ha de señalar que no existe precepto alguno en la legislación del Tribunal de Cuentas al respecto. Por ello se hace necesario partir de dos premisas fundamentales: la primera, ya señalada, es que de acuerdo con lo señalado en el Auto del Tribunal Constitucional de 7 de noviembre de 1984, reiteradamente mencionado, sus conclusiones no son vinculantes para los Tribunales, ni pueden afectar a las resoluciones judiciales; la segunda es que, no obstante lo anterior, se les ha de reconocer especial fuerza probatoria en cuanto a su contenido y ello tanto en razón de su autoría garante de su imparcialidado, como de su destinatario las Cortes Generales o Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomasa, así como de su procedimiento de su elaboración y de la razón de ciencia de los mismos. Para concluir, visto que el objeto de la función fiscalizadora no tiene por objeto determinar si existe o no responsabilidad contable atribuible a determinadas personas, lo que sí constituye el objeto propio de la función jurisdiccional, puede ocurrir que, a la vista de la prueba practicada, el órgano jurisdiccional contable se aparte del contenido reflejado en el Informe de fiscalización, lo cual, no obstante, debe hacerse de forma debidamente razonada y motivada. Y es que el documento en el que se plasma la actividad de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, el Informe de Fiscalización aprobado por el Pleno, participa, por su contenido material, de los caracteres de la pericia que viene regulada, en la actualidad, en los arts. 335 y ss. de la LEC. Esta característica material del Informe de Fiscalización concebido como elemento probatorio en un proceso jurisdiccional contable, no viene desvirtuada por el hecho de que formalmente pueda ser calificado como un documento que, en todo caso, no participaría de las características de fuerza probatoria plena que atribuyen los artículos 317 y ss. de la Ley Rituaria a los que denomina documentos públicos. Podría ser calificado, en consecuencia, el Informe del Tribunal de Cuentas, como un documento oficial que, de lo único de lo que da prueba plena es de la fecha en que se elaboró, sin que exista ningún impedimento legal para que el juez, con la valoración conjunta de los restantes medios de prueba aportados al proceso, pueda entender que se desvirtúa la presunción de veracidad de todas y cada una de las conclusiones que en el mencionado documento se plasman.

En consecuencia, delimitada la naturaleza material y formal del Informe de Fiscalización aportado a un proceso jurisdiccional contable, nada impide que el juez, según lo establecido en el art. 348 de la repetida LEC, valore estos informes según las reglas de la sana crítica. Es necesario puntualizar, además, que, en el caso que nos ocupa, el procedimiento de instancia se rigió por las normas procesales de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 3 de febrero de 1881, sobre la cual existía una abundantísima jurisprudencia del Tribunal Supremo acerca del valor probatorio de los documentos públicos, si es que se quisiera atender a las características formales y no materiales del valor probatorio de los informes de fiscalización, y se quisiera considerar a éstos como documentos públicos. En efecto, antes de la entrada en vigor de la vigente Ley procesal, el Tribunal Supremo había declarado que el documento público no tiene prevalencia sobre otras pruebas y por sí sólo no basta para enervar una valoración probatoria conjunta, vinculando al juez sólo respecto del hecho del otorgamiento y su fecha dado que el resto de su contenido puede ser sometido a apreciación con otras pruebas

(ver, entre otras, Sentencias de 24 de mayo, 15 de julio, 30 de septiembre y 27 de noviembre de 1985, 7 de julio de 1986, 10 de octubre de 1988 y 30 de octubre de 1998); y también, que esta prueba (la documental pública) no es necesariamente superior a otras (Sentencias de 25 de junio 1 983, 27 de noviembre de 1985, 7 de julio de 1986 y 18 de julio de 1992).

En definitiva, lo que procede reiterar es que, durante el proceso de instancia, la fuerza probatoria del informe de fiscalización, sin dejar de reconocer, como hace la representación del Estado, que se trata de un documento de especial relevancia para la valoración final del juez, puede ser ponderado por otros elementos probatorios incorporados al proceso, como hizo correctamente el juez de instancia, contrastando las afirmaciones de dicho informe, precisamente con la documentación que sirvió de base para la elaboración del citado documento.

UNDÉCIMO.- Procede ahora analizar, como se indicó en el Fundamento de Derecho Octavo de la presente resolución, si excede o no del ámbito jurisdiccional contable del Tribunal de Cuentas el reintegro de subvenciones derivado del incumplimiento de la normativa específica reguladora de cada subvención (artículos 81.9 b) y d) de la Ley General Presupuestaria). La Sentencia de Instancia parte de distinguir -con base en lo que entiende una interpretación conjunta de los arts. 72.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas y 141.1.f) de la Ley General Presupuestaria-, y a efectos de determinar lo que constituye un ilícito contable generador de responsabilidad contable, entre el supuesto previsto en el Apartado a) del art. 81.9 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria incumplimiento de la obligación de justificación, único supuesto en el que entiende que puede ser exigida la responsabilidad, por merecer la consideración de contable, ante esta jurisdicción-, y el resto de supuestos contemplados en dicho precepto, cuya contravención daría lugar, en su caso, a un reintegro no exigible ante esta Jurisdicción.

Merced a dicha interpretación, y refiriéndonos a las presentes actuaciones, la Sentencia de Instancia considera, en primer lugar, que el hecho de no haberse informado por parte de la CEV -como entidad preceptora de las subvenciones y demandada en el procedimiento-, a FORCEM entidad concedente de las subvenciones-, de la obtención de otras ayudas con la misma finalidad procedentes de distintas Administraciones, daría lugar, en su caso, a la incoación de un procedimiento administrativo de reintegro que excede del ámbito jurisdiccional contable del Tribunal de Cuentas.

Además, y en el mismo sentido, la Sentencia de Instancia hace mención, como supuesto distinto al de falta de justificación de la subvención concedida y cuyo conocimiento, por tanto, no debiera corresponder a esta Jurisdicción, al hecho (que el Consejero de instancia no considera suficientemente probado) de haberse obtenido por la beneficiaria de dicha subvención financiación adicional por la impartición de los cursos de formación. Ello derivaría de haber percibido indebidamente la demandada -en concepto de matrícula de dichos cursos- un importe mínimo cuantificado en el propio Informe de Fiscalización en 26.9000 miles de pesetas, cuando la subvención concedida por FORCEM cubre la totalidad de los costes de los cursos, por lo que la suma de la subvención concedida por FORCEM, más lo obtenido por la beneficiaria en concepto de matrícula de dichos cursos (concepto éste último que la Sentencia de Instancia no considera suficientemente probado), excedería del coste de la actividad a desarrollar por la beneficiaria. Para este supuesto, la Sentencia de Instancia entiende que no existe caso alguno de responsabilidad contable al no considerar probado que el importe señalado de 26.900 miles de pesetas corresponda realmente al cobro de matrículas -tal y como se indica en el propio Informe de Fiscalización-, en cuyo supuesto sí admite que existiría responsabilidad contable, y no al concepto de cuotas de empresas, sin relación alguna con el desarrollo de los cursos, -tal y como se desprende de la propia prueba documental-, y se alega por la C. E. V.. En este supuesto la Sentencia razona que, aunque se hubiera demostrado que CEV obtuvo financiación adicional de manera irregular, no nos encontraríamos ante una falta de justificación de la subvención.

Por todo ello, se hace necesario, como se indicaba anteriormente, efectuar un estudio de los posibles supuestos de responsabilidad contable de los perceptores de subvenciones. Para ello procede analizar las disposiciones sobre esta materia contenidas en el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (TRLGP), la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu) y la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu). Además, el régimen jurídico al que se someten los perceptores de subvenciones exige tener en cuenta las disposiciones contenidas en el Decreto 2784/1964, de 27 de julio, sobre justificación de las mismas, el Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, que contiene el procedimiento para su concesión y el Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, que desarrolla el régimen de control interno en esta materia. También hay que tener en cuenta que este régimen jurídico resulta profundamente modificado por la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que, en su Disposición Derogatoria única, deja sin vigencia los artículos 81 y 82 del TRLGP y, en cuanto se opongan, las disposiciones contenidas en los tres Decretos ya mencionados. La disposición adicional primera de esta Ley establece también que «el régimen de responsabilidad contable en materia de subvenciones se regulará de acuerdo con la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas». Por último, también deben tenerse en cuenta las modificaciones incluidas en la nueva Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, que con carácter general entrará en vigor el 1 de enero de 2005 y que sustituye al TRLGP de 1988.

De acuerdo con el TRLGP de 1988, el artículo 128 d) considera cuentadantes, en las cuentas que hayan de rendirse a este Tribunal, a los perceptores de las subvenciones y los somete a la obligación de rendir cuentas de las operaciones en el empleo de las subvenciones corrientes concedidas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (artículo 123.2); constituye infracción [artículos 141.1, e) y

f) y 144.1] no rendir cuentas reglamentariamente exigidas o presentarlas con graves defectos, así como no justificar la inversión de las subvenciones. Los perceptores de subvenciones deben justificar la utilización de los fondos que reciben con este carácter y, si no lo hacen, incurren en una infracción de la Ley General Presupuestaria tipificada en el apartado f) de su art. 141.1 y, como tal, determinante de responsabilidad. La mencionada responsabilidad que se deriva de estas infracciones puede ser exigida bien mediante un expediente administrativo, bien mediante un proceso jurisdiccional. En vía administrativa es exigible mediante la tramitación del expediente contemplado en el art. 144 del TRLGP, y, a partir de ahora, de acuerdo con la nueva regulación contenida en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, la responsabilidad contable se puede exigir, también, en vía jurisdiccional, de acuerdo con las Leyes Orgánica y de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, a las que también se remite la disposición adicional primera de la precitada Ley 38/2003.

Centrándonos en la normativa propia del Tribunal de Cuentas en materia de subvenciones, es indudable que la potestad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas alcanza directamente a los perceptores de subvenciones o ayudas públicas; así, los artículos 4.2 de la Ley Orgánica 2/82, 31.1.b. de la Ley 7/88, dispone que al Tribunal de Cuentas corresponde la fiscalización de las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas del sector público. En materia de subvenciones, los mencionados artículos 4.2 de la LOTC y 31 b) de la LFTC atribuyen expresamente a este Tribunal la fiscalización de las subvenciones del sector público percibidas por personas físicas o jurídicas, y el artículo 15.1 de la LOTC le atribuye expresamente el enjuiciamiento contable, respecto de las cuentas que deban rendir quienes administren, custodien, manejen o utilicen caudales o efectos públicos (el carácter de cuentadantes de los perceptores de subvenciones públicas está establecido por el artículo 123 del TRLGP). Como ha reconocido la jurisprudencia del Tribunal Supremo el juego de la doble competencia, fiscalizadora y jurisdiccional del Tribunal de Cuentas, está en la esencia misma de esta Institución e inspira su legislación reguladora, presidida por el art. 136 de la Constitución Española (STS de 22 de noviembre de 1996). El art. 49 de la Ley 7/88 establece los requisitos de la responsabilidad contable exigible en vía jurisdiccional ante el Tribunal de Cuentas: daño o menoscabo de los caudales públicos, producido por persona encargada de su manejo, causado con dolo, culpa o negligencia graves y con infracción de normas presupuestarias o contables. El mismo artículo 49 se ocupa de aclarar que tales normas pueden ser las aplicables al sector público o a los particulares perceptores de las subvenciones o ayudas públicas, con lo que, evidentemente, somete a estos perceptores al enjuiciamiento contable que ejerce el Tribunal de Cuentas, cuando se cumplen los requisitos generales que exige el artículo 49 de su Ley de Funcionamiento, obligando a estos perceptores a indemnizar los daños y perjuicios causados por el menoscabo de los caudales y efectos públicos, obligación sancionada en el artículo 38.1 de la LOTCu, y exigible de las entidades públicas y privadas que hayan producido el citado menoscabo.

Por otra parte la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas ha declarado expresamente, en Sentencia de 29 de octubre de 1992, que los perceptores de subvenciones y ayudas públicas «al recibir efectos públicos, se erigen en sujetos encargados de su manejo y al infringir las disposiciones presupuestarias o contables que les son aplicables incurren, concurriendo los demás requisitos mencionados, en responsabilidad contable». Del mismo modo la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha declarado en su sentencia de 22 de noviembre de 1996 que: «las infracciones cometidas con motivo de la percepción de subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado generan responsabilidad contable determinante de la obligación de indemnizar a la Hacienda Pública los daños y perjuicios que se hayan causado; esta responsabilidad es imputable a los perceptores de tales subvenciones, pues la responsabilidad deriva del menoscabo de los caudales públicos que son las subvenciones percibidas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, menoscabo a su vez causante de una responsabilidad contable que, en cuanto responsabilidad civil, no penal ni administrativa, conlleva la obligación de indemnizar los daños y perjuicios causados».

Consecuentemente, la responsabilidad contable de los perceptores de subvenciones deriva del posible menoscabo de los caudales públicos que manejan, cuando, dándose los demás requisitos exigidos por el art. 49 de la Ley 7/88, infringen cualquiera de las disposiciones presupuestarias o contables que les son aplicables, y no deriva únicamente de la falta de justificación de la subvención. Es cierto que la justificación de la subvención es la principal obligación impuesta a los perceptores de subvenciones para garantizar el manejo de los fondos públicos que realizan; pero no es la única obligación impuesta por la normativa presupuestaria o contable que rige esta materia; en esta normativa, y en las preceptivas bases reguladoras de cada subvención, existen otras obligaciones a las que se someten los beneficiarios para garantizar la finalidad pública que se persigue mediante el manejo de los fondos, también públicos, que realizan. El incumplimiento de cualquiera de estas obligaciones, entre las que se encuentra la de comunicar la obtención de otras subvenciones o ayudas para la misma finalidad, o reunir las condiciones exigidas para la concesión o impuestas en ella, implica una vulneración de la normativa presupuestaria o contable que, cuando concurren los demás requisitos del art. 49 de la Ley 7/1988, puede dar lugar a responsabilidad contable del perceptor de la subvención. Por otra parte, el requisito de la justificación de la subvención es tan amplio que nunca podría realizarse adecuadamente por el perceptor que incumpliera cualquiera de estas otras obligaciones impuestas, por lo que el incumplimiento de cualquiera de ellas podría suponer también la falta de justificación de la subvención.

DUODÉCIMO.- Una vez expuestas las consideraciones anteriores procede, en consecuencia, y a los efectos de contestar a cada una de las cuestiones planteadas por la Abogacía del Estado en su recurso, ir analizando los diferentes motivos en los que ésta ha articulado su recurso de apelación. La representación del Estado, en su recurso, ha detallado sus motivos de impugnación en un total de siete, de los cuales el primero es un recordatorio de que articuló su demanda con base en el Informe de Fiscalización efectuado por el Tribunal de Cuentas y el último es simplemente una recapitulación de las argumentaciones efectuadas en los seis anteriores. Por su parte, el

cuarto hace referencia a la discrepancia con la distribución de las cantidades a reintegrar a cada una de las dos administraciones públicas perjudicadas (la Generalidad Valenciana y FORCEM). Dado que éste es el único motivo de impugnación del recurso interpuesto de manera autónoma por CEV, la presente resolución tratará de esta controversia en un Fundamento único y separado.

Por lo que se refiere al primero de ellos es necesario matizar, en primer lugar, que la sentencia objeto de recurso no declara probado que existieran cantidades recibidas por la C. E. V. que no hubieran sido correctamente aplicadas y justificadas. Lo que la Sentencia de Instancia declara en el Hecho Probado Séptimo es que el Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó un Informe de Fiscalización en el que se manifestaba textualmente «que las subvenciones concedidas durante dichos años por FORCEM a la C. E. V. (CEV) no habían sido correctamente aplicadas y justificadas, procediendo en su virtud el reintegro de un importe de 191.532.275 pesetas». Aunque los informes del Tribunal de Cuentas deben, por imperativo legal, reseñar las infracciones y responsabilidades que se hubieran detectado durante la Fiscalización, no resulta acorde con la propia naturaleza de la función fiscalizadora que, en las conclusiones de los informes o notas se hagan referencias expresas a la cuantificación del menoscabo producido en los fondos públicos, como ocurrió en el presente caso, pues, con ello, el proceso jurisdiccional subsiguiente parece venir mediatizado por una declaración expresa de responsabilidad contable. En consecuencia, los informes de fiscalización pueden manifestar la existencia de indicios de responsabilidad contable que, luego, deberán dilucidarse, tras los correspondientes trámites procedimentales, en el oportuno proceso contable. Ningún reproche puede hacerse, es cierto, a la representación del Estado por fundamentar su demanda en los resultados fiscalizadores de un informe aprobado por el Pleno del Tribunal (y no lo hace, por cierto, la Sentencia de Instancia). Pero tampoco procede reprocharse el hecho de que el juzgador de instancia, tras el estudio del material probatorio propuesto por las partes y aprobado en el trámite procesal correspondiente, pueda llegar a discrepar de las conclusiones a las que, indiciariamente, había llegado dicho Informe de Fiscalización.

Así lo hizo la Sentencia de Instancia que, en los Fundamentos de Derecho Sexto y siguientes, analiza, de manera pormenorizada, las peticiones de las administraciones demandantes y, tras su oportuna valoración, acepta las que considera convenientes.

DECIMOTERCERO.- En el segundo motivo de impugnación, la representación del Estado entiende que no es pertinente la revisión que efectúa la Sentencia de Instancia por lo que se refiere a la duplicidad de facturas que, en su descargo, intentó presentar la CEV, tanto a la Administración Estatal como a la Administración Autonómica Valenciana. Entiende la Abogacía del Estado que es improcedente la reducción que efectúa la Sentencia de Instancia hasta 83.168.295 ptas., por este concepto, desde las 107.005.588 ptas. que fueron las detectadas, indiciariamente, en el Informe de Fiscalización. Para ello, vuelve a insistir en el valor probatorio del Informe de Fiscalización y añade que la Sentencia de Instancia debería haber manifestado que el informe se encontraba equivocado en ese punto o, de lo contrario, debería ordenar su restitución a los fondos públicos estatales, al no haber sido reclamados por la Generalidad Valenciana.

A este respecto procede manifestar que no es necesario, en contra de lo que indica la representación del Estado, que la sentencia «diga con rotundidad que el informe está equivocado en este punto, cosa que no hace, o deba ordenar su restitución al Estado». Es claro que la misión del juzgador de instancia no es efectuar, en la sentencia apelada, manifestaciones sobre el contenido del Informe de Fiscalización. Lo que procede efectuar, y lo que hace el juzgador de instancia, como ya se ha manifestado anteriormente, es valorar todo el material de prueba aportado al proceso y actuar en consecuencia tras su detenido análisis. Así, la Sentencia de Instancia, en el Fundamento de Derecho Séptimo aborda, de manera pormenorizada, la irregularidad consistente en la duplicidad de facturas y, enlazando estos argumentos con los del Fundamento de Derecho Sexto (siempre de la sentencia apelada), llega a la conclusión de que la cuantía máxima de facturas duplicadas, utilizadas para justificar las subvenciones de FORCEM, es de 83.168.295 ptas. Para ello analiza el conjunto de subvenciones procedentes de los fondos de FORCEM en las convocatorias de 1993, 1994 y 1995 y, tras un estudio exhaustivo de los mismos, basado en el cuadro de facturas duplicadas unido al Informe de Fiscalización «columnas FORCEM 93, 94 y 95» (folios 186 y 190 del Tomo I de las diligencias preliminares), cuantifica, correctamente, las cantidades para cada uno de los años indicados en, respectivamente, 23.705.538 ptas. (ejercicio económico de 1993), 33.905.725 ptas. (ejercicio económico 1994) y 25.557.032 ptas. (ejercicio económico 1995), hasta llegar a la suma total anteriormente indicada. (Cantidades todas ellas que, por cierto, no han sido contradichas por las partes de este recurso), y si esas son las cantidades que la Sentencia de Instancia ha cuantificado como las máximas que pueden ser imputables, por este concepto, a un posible menoscabo en los fondos públicos de la Administración estatal, es totalmente coherente la conclusión a la que llega la misma en el sentido de entender que la representación del Estado no posee legitimación activa para efectuar pretensiones de reintegro de fondos no estatales. A mayor abundamiento, y aun cuando la falta de legitimación activa de la representación del Estado sería ya suficiente para considerar correcta la argumentación de la Sentencia de Instancia, hay que recordar que en el presente proceso ha sido también parte la Generalidad Valenciana sin que sus Servicios Jurídicos hayan efectuado en su pretensión de reintegro ninguna petición que supere la cantidad en la que, acertadamente, el juzgador de instancia acota el límite máximo de los perjuicios causados por el concepto de falta de justificación por aporte de facturas duplicadas. En consecuencia, no procede tampoco aceptar el segundo motivo de impugnación de la representación del Estado.

DECIMOCUARTO.-.En su tercer motivo de impugnación la representación del Estado considera que la jurisdicción contable debe de entender no solamente de la falta de justificación de las subvenciones, sino también de otras irregularidades ligadas a la actividad subvencional, y que parten de la falta de requisitos existentes para la concesión de la subvención. Entiende, en concreto, que el

artículo 141 del Texto refundido de la Ley General Presupuestaria no sólo tipifica como infracción contable la falta de justificación de la inversión dada a los fondos subvencionables, sino también «cualquier otro acto o resolución con infracción de la presente Ley» y, por lo tanto, el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones que el art. 81.4 impone al beneficiario. Sigue manifestando la representación del Estado que, en el fondo, el incumplimiento de cualquiera de estas obligaciones a las que se ha hecho referencia viene a suponer, en definitiva, una imposibilidad de la justificación formal y material de la inversión. Contra las anteriores manifestaciones la representación procesal de la CEV entiende que debe distinguirse entre el reintegro de subvenciones derivado de responsabilidad contable (art. 81.9.a del TRLGP en conexión con el art. 141.1.f del mismo texto legal) del reintegro de las mismas fruto del incumplimiento de la normativa específica reguladora de cada subvención (art. 81.9.b, c, y d, del repetido texto legal), reintegro, éste último, que excede del ámbito jurisdiccional contable del Tribunal de Cuentas.

Planteadas así las posturas de las partes, es necesario hacer referencia a lo ya manifestado en el Fundamento de Derecho Undécimo de esta Resolución en lo que se refiere a la competencia plena de este Tribunal de Cuentas para poder conocer, como defiende la Abogacía del Estado, del posible perjuicio para los fondos públicos derivados de irregularidades en la concesión de la subvención. Pero es que además, y como bien indica, una vez más, la representación del Estado, la justificación de la inversión, globalmente concebida, implica la realización de actos tanto anteriores, como coetáneos y posteriores a la percepción de la subvención. En resumen, debemos afirmar que la definición de alcance que se encuentra en el art. 72.1 de la Ley 7/88 de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, que conceptúa como tal la falta de justificación en las cuentas que deben rendir quienes manejan fondos públicos, engloba, de manera indubitada, supuestos como los que la Sentencia de Instancia considera en sus Fundamentos Jurídicos Octavo y Duodécimo como ajenos al posible conocimiento del Tribunal de Cuentas en su función jurisdiccional.

Pero, aclarado lo anterior, es pertinente manifestar que en los dos casos en que la Sentencia de Instancia efectúa estas consideraciones, la razón por la que desatiende las peticiones de la demanda interpuesta por la representación del Estado no se ciñe solamente a la incompetencia de esta jurisdicción para entender de dichos supuestos. En efecto, en el primero de los casos, el citado Fundamento de Derecho Octavo de la sentencia apelada, que da respuesta a la petición del demandante sobre el uso duplicado de las facturas justificativas de la aplicación de la subvención ante FORCEM y la Generalidad Valenciana, no desestima dicha petición por la interpretación, a nuestro juicio incorrecta, que efectúa dicha sentencia del concepto de alcance de fondos públicos, sino porque entiende que la obligación presuntamente incumplida por parte de CEV, de comunicar a otras autoridades administrativas potencialmente concedentes de subvenciones el hecho de que ya había recibido otras para el mismo fin, no ha quedado suficientemente probada. Es decir, la Sentencia de Instancia lo que considera esencial en el caso que nos ocupa es que la manifestación de la representación del Estado es una mera alegación de parte no demostrada suficientemente en el período probatorio y, posteriormente, efectúa las argumentaciones sobre el concepto de alcance, de las que esta Sala discrepa, bajo la cláusula «a mayor abundamiento».

En la misma forma, el Fundamento de Derecho Duodécimo de la sentencia recurrida, cuando da solución jurídica a la pretensión de la parte demandante consistente en la necesidad de restituir a los fondos públicos un importe de 36.878.000 ptas. en concepto de cantidades recibidas por CEV como financiación adicional de las acciones formativas (petición que se basa, una vez más, en las conclusiones contenidas en el Informe de Fiscalización) acaba considerando que dicha pretensión debe ser rechazada porque los hechos que en la misma se relatan no han quedado tampoco suficientemente probados en el procedimiento de instancia. Y, de nuevo, efectúa las consideraciones jurídicas relativas a la amplitud que deba darse al concepto de alcance en su relación con la actividad subvencional bajo la cláusula «a mayor abundamiento». En consecuencia, y reiterada una vez más la posición de esta Sala sobre la competencia del Tribunal de Cuentas para entender de los dos supuestos citados en el presente Fundamento de Derecho, lo que procede ahora es analizar si el juzgador de instancia efectuó una valoración correcta del material probatorio aportado por las partes.

Por lo que se refiere al primero de los casos, el posible incumplimiento por parte de CEV del deber de comunicación al que se refiere el art. 81 del TRLGP en su punto 4 en relación con el punto 8, la Sentencia recurrida argumenta correctamente que en el proceso de instancia ni se propuso ni se practicó prueba alguna que intentase acreditar que CEV no comunicó a CEOE, CEPYME o FORCEM que había solicitado y obtenido subvenciones de otras administraciones para la práctica de actividades formativas. La Abogacía del Estado argumenta que nos encontramos ante un «hecho negativo» cuya prueba es, en la práctica, imposible. Pero, en realidad, no se trata de probar un hecho negativo, como manifiesta la parte apelante. La prueba de un hecho negativo o «diabólica probatio» hace referencia a aquellos supuestos en los que, en la oportuna fase probatoria, una de las partes pretende que la otra demuestre que no posee determinado documento o que no efectuó una acción concreta, relevante para el proceso. Nada más lejos de lo que ocurre en el presente caso, en que hubiera bastado que la parte demandante hubiera propuesto como prueba el que se cursaran oficios a CEOE, CEPYME, FORCEM o la Generalidad Valenciana para que se acreditara el pretendido incumplimiento de CEV. No hizo tal petición la Abogacía del Estado, en el presente caso, en el que, como única prueba documental, solicitó la aportación al procedimiento de toda la documentación obrante en el Expediente de Actuaciones Previas y de Diligencias Preliminares, entre las que se encontraba, por cierto, el Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas. Y conviene resaltar, entonces, como indica la representación procesal de CEV en su escrito de dúplica al de réplica de la Abogacía del Estado de 2 de abril de 2001, así como en su escrito de resumen de prueba de 13 de junio de 2002, que tanto el Informe de Fiscalización, tantas veces citado, como el Acta de Liquidación Provisional, documentos en que se basó la demanda de la representación del Estado, no hacen referencia a ninguna irregularidad que se derive del

incumplimiento del art. 81 del TRLGP en lo que se refiere a la obligación de comunicación a las diferentes entidades públicas, de haber recibido subvenciones para la misma finalidad. Especialmente relevante es, también, el escrito elevado a la Sección de Enjuiciamiento por el Departamento ponente de Fiscalización (Folio 18 de las Diligencias Preliminares) en las que, literalmente se establece que las irregularidades detectadas en la fase fiscalizadora fueron:

1.- Justificantes presentados indebidamente como justificación en más de una de las subvenciones concedidas por diferentes entidades públicas por importe de 135.208 miles de pesetas.

2.- Percepciones de fondos destinados a financiar una actividad ya subvencionada al 100% por un importe total de 36.878 miles de pesetas.

3.- Falta de aportación de documentación justificativa por importe de 19.446 miles de pesetas.

Es decir, que no se efectuó ninguna referencia a la petición de la Abogacía del Estado, ahora discutida, que se plantea como un hecho nuevo del que, debemos reiterar, ni se propuso ni se practicó prueba alguna. Así lo que la Sentencia de Instancia manifiesta de manera terminante es algo tan sencillo como que, una vez recibido el pleito a prueba, ninguna de las partes intervinientes en el proceso y, en consecuencia, tampoco la representación del Estado, pidió que se aportaran a los Autos los documentos que hubieran podido acreditar que la demandada incumplió lo preceptuado en el art. 81.4 del TRLGP, y siendo cierto que CEV podría haber aportado la documentación a la que se refiere dicho art. «motu proprio», no lo es menos que lo que ahora se debate es, simplemente, si alguna de las partes del proceso solicitó que tal documentación fuera aportada. En consecuencia deben aceptarse las argumentaciones de la sentencia apelada cuando, al final del Fundamento de Derecho Octavo, afirma, correctamente, que las afirmaciones de la representación del Estado no han sido objeto de prueba. Y es que, lo que hizo el juez de instancia fue, en aplicación de los arts. 216 y ss. de la Ley de Enjuiciamiento Civil que configuran, tanto el principio de justicia rogada, como el de reparto de la carga de la prueba, como, finalmente, la necesaria exhaustividad y congruencia de las sentenciasC, valorar, acertadamente a juicio de esta Sala, todo el material probatorio que constaba en los autos. Si eso fue lo que ocurrió en el proceso de instancia, es oportuno resaltar que, tampoco en la presente apelación se ha aportado ningún elemento nuevo de prueba, sino que se ha limitado a cuestionar, durante todo su recurso, la valoración que, de la misma, hizo la sentencia apelada.

Una argumentación similar puede efectuarse respecto al segundo de los supuestos tratados, estudiado en el Fundamento de Derecho Duodécimo de la sentencia recurrida y relativo al posible incumplimiento por parte del CEV del requisito de gratuidad de los cursos impartidos en el marco del programa subvencional, al haber podido recibir cantidades diversas como prestación a la existencia de los cursos objeto de debate dentro de la denominada, tanto por la sentencia como por la representación del Estado, financiación adicional de las acciones formativas. La CEV mantuvo, durante todo el proceso de instancia, que dichas cantidades no constituían, en absoluto, contraprestación de curso alguno, sino que se trataban de aportaciones a la misma al margen de la actividad subvencional o cuotas de empresas entregadas por las Sociedades Mercantiles integradas en dicha Confederación. Y, sobre este particular, la argumentación de la Sentencia de Instancia parece irreprochable. Así, de una parte, dicha sentencia reconoce que parece difícil aceptar de plano que el libramiento de dichos recibos correspondan en su totalidad a cuotas de empresas que no se encuentren directamente vinculadas a la asistencia a cursos de formación. Continúa señalando lo extraño que resulta que las pretendidas aportaciones se hayan fragmentado en un número elevado de recibos de 10.000 ptas. cada uno, máxime cuando los mismos están librados en idéntica fecha y a cargo de una misma empresa. Pero, en la valoración de una prueba en el seno de un proceso jurisdiccional, y aplicado al caso que nos ocupa, lo que es auténticamente relevante es que en todos los recibos se especifica que la cuantía librada en los mismos trae como causa el pago de una cuota de empresa, y que su librado pagador es una firma comercial. Y es que, una vez más, hay que poner de manifiesto que las conclusiones que pueden y deben ser reflejadas en un Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, pueden necesitar de la cobertura de una prueba inequívoca para el reconocimiento indubitado de los hechos que relata cuando se trata de su valoración en un proceso jurisdiccional cuyo resultado puede ser la condena a una persona física o jurídica a la restitución de cantidades como consecuencia de daños causados a los fondos públicos. Acierta pues la Sentencia de Instancia cuando manifiesta, también en este segundo caso, que en definitiva no se ha traído al proceso prueba alguna, ni siquiera indiciaria, de que los pagos a los que se viene haciendo referencia y cuyo importe total ascendió a la cantidad de 36.838.000 ptas. tengan una correlación directa, en todo o en parte con los cursos que durante los años 1993 a 1996 organizó CEV con el apoyo subvencional de FORCEM.

En consecuencia no procede tampoco aceptar las tesis de la representación del Estado que quedaron reflejadas en su tercer motivo de impugnación, que después reitera en su motivo sexto.

DECIMOQUINTO.- En su quinto motivo de impugnación la representación del Estado entiende que la Sentencia de Instancia desestima incorrectamente la pretensión referida a los costes del personal interno de CEV que se imputaron a las diferentes subvenciones recibidas por dicha Confederación entre los ejercicios de 1993 a 1995. En esencia, dicho motivo de impugnación trae causa de que, por un lado, el Informe de Fiscalización cuantificó en 15.310.527 ptas. un pretendido exceso de imputación de costes de personal que se relacionaron en el mismo, y que constan en los folios 562 y ss. del Tomo II de las Diligencias Preliminares; y, por otro, que el juez de instancia, cuando estudió, de manera minuciosa, un total de 17 estadillos, que constituían el soporte de la relación

anteriormente citada, verificó que la suma total que en los mismos figuraba por el concepto reseñado ascendió a la cantidad de 17.813.734 ptas. Como consecuencia de lo anterior, la representación del Estado concluye que, ante esta discrepancia, la sentencia apelada debía de haber admitido la pretensión por la menor de las dos cantidades indicadas, que era la que solicitaba en su demanda al entender que la sentencia no podía otorgar más de lo que la parte solicitaba, y no desestimar, como hizo, dicha pretensión.

Pero lo que realmente ocurrió, como queda muy detalladamente señalado en el Fundamento de Derecho Undécimo de la Sentencia de Instancia, es que el juez de instancia encontró disensiones entre ambos documentos probatorios (tanto lo son el propio Informe de Fiscalización como los documentos que le sirvieron de soporte), que le indujeron a considerar que del conjunto del material probatorio traído a autos no podía alcanzarse ninguna conclusión. Y así, en el Fundamento de Derecho precitado relaciona de manera cuidadosa diferentes ejemplos relativos a diferentes trabajadores de CEV de los que acaba deduciendo que no guardan ninguna relación las cantidades que, para cada uno de ellos, figuraban en la relación o resumen y en los estadillos correspondientes. Lo que ha hecho, en definitiva, el juez de instancia, en este punto, ha sido valorar muy minuciosamente la prueba incorporada a autos y concluir, a juicio de esta Sala acertadamente que, de la misma, no se extraía certeza jurídica suficiente para estimar la pretensión de la parte demandante. Procede también, en consecuencia, desechar las argumentaciones de la representación del Estado plasmadas en su quinto motivo de impugnación.

DECIMOSEXTO.- En su sexto motivo de impugnación la representación del Estado incide, nuevamente, en la importancia del valor probatorio de los Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, refiriéndose ahora, expresamente, a la desestimación que la Sentencia de Instancia efectuó sobre la reclamación de 36.878.000 ptas. en concepto de financiación indebida de actuaciones formativas. A este respecto hay que reiterar lo ya indicado en los Fundamentos de Derecho Undécimo y Decimocuarto de la presente resolución poniendo de manifiesto la plena competencia del Tribunal de Cuentas para entender, dentro de su función jurisdiccional, de supuestos como el que ahora nos ocupa, en que la irregularidad en la actividad subvencional no se ha referido a la justificación formal de las subvenciones, sino a la justificación material de las mismas, concebida esta justificación de manera global como la sujeción a Derecho de todos los actos que conllevan la tramitación del expediente subvencional, incluyendo posibles defectos en la concesión de los mismos.

Pero, por otro lado, debe recordarse nuevamente que la sentencia recurrida, además de cuestionar la competencia de este Tribunal de Cuentas para el enjuiciamiento de tales supuestos (criterio del que esta Sala discrepa), acaba rechazando las pretensiones de la parte actora por un segundo motivo relacionado con la prueba aportada al proceso para dilucidar las pretensiones de las partes. Y hay que recordar, de nuevo, que el Fundamento de Derecho Duodécimo de la sentencia recurrida valoró minuciosamente la prueba aportada y decidió que la misma no era suficiente para alcanzar de manera indubitada la conclusión de que se hubiera producido una contravención de la normativa presupuestaria o contable. El nuevo argumento efectuado por la Abogacía del Estado en su recurso de apelación consistente en que según el Informe de Fiscalización «algunos alumnos han contestado que el curso les resultaba gratuito porque la matrícula la pagaba su empresa» debe seguir siendo considerado como una manifestación que no aporta prueba suficiente para que esta Sala revoque la Sentencia de Instancia.

DECIMOSÉPTIMO.- Procede ahora estudiar, de manera conjunta, por referirse a un mismo supuesto, el motivo de impugnación cuarto de la representación del Estado junto con el motivo único de apelación de la CEV. Se refiere dicho punto a la distribución que la Sentencia de Instancia efectúa, entre las dos administraciones reclamantes (el INEM y la Generalidad Valenciana), del importe total en el que cuantificó el perjuicio causado a los fondos públicos. Para un mejor entendimiento de la cuestión suscitada procede recordar de nuevo el origen de la controversia que ahora se dilucida.

La Sentencia de instancia, en el punto tercero de su parte dispositiva, y después de haber declarado un alcance en las subvenciones recibidas por CEV de 86.259.549 ptas., distribuye el importe del mismo entre las dos administraciones concedentes de la siguiente forma: condena a CEV a reintegrar al INEM la cantidad de 68.729.374,50 ptas. y a reintegrar a la Comunidad Autónoma de Valencia la cantidad de 17.530.174,50 ptas. La cantidad que debe CEV reintegrar al INEM es, a su vez, la suma de 67.386.504,50 ptas. correspondientes a duplicidad de facturas y 1.342.870 ptas. correspondiente a exceso de imputación de costes de amortización. La cantidad que debe CEV reintegrar a la Comunidad Valenciana es, a su vez, la suma de 15.440.488,50 ptas. correspondientes a duplicidad de facturas y 2.089.686 ptas. correspondientes a excesos de imputación de costes de amortización. Procede anticipar, desde este momento, que la Sentencia de Instancia detalla muy razonadamente en sus Fundamentos de Derecho la manera en que efectúa el cálculo de las cantidades citadas.

Así, en el Fundamento de Derecho Séptimo reconoce, en primer lugar, aquellas cantidades en las que no concurren en posturas contrapuestas los demandantes en la Sentencia de Instancia (la representación del Estado y los Servicios Jurídicos de la Generalidad Valenciana), cifrando unos importes respectivos, para cada una de las administraciones, de 16.500.700 y 658.698 ptas., en concepto de facturas reutilizadas para justificar subvenciones. Posteriormente, en el Fundamento de Derecho Noveno, también referido a la falta de justificación de subvenciones por el uso duplicado de facturas, pero, existiendo ahora controversia entre las pretensiones de las partes (por importe total de 65.667.595 ptas.), atribuye a los fondos del INEM un perjuicio de 50.885.804,50 ptas. y a los de la Generalidad Valenciana un perjuicio de 14.781.790,50 ptas. Finalmente, en el Fundamento de Derecho Décimo y por lo que se refiere a los perjuicios causados por los excesos de costes de amortización, y dentro de las pretensiones de las partes legitimadas

respectivamente para ello, atribuye a los fondos del INEM un perjuicio de 1.342.870 ptas. y a los fondos de la Generalidad Valenciana un perjuicio de 2.089.686 ptas.

En el Fundamento de Derecho Noveno, y por lo que se refiere a la parte más controvertida, la que se refiere a la determinación de las cantidades entre las dos Administraciones Públicas perjudicadas por utilización indebida de facturas duplicadas ante una de ellas, la Sentencia de Instancia ha seguido un razonamiento que, a juicio de esta Sala, es adecuado. En primer lugar, y cuando se ha podido delimitar en el tiempo la Administración concedente ante la que se justificó por primera vez la subvención, considera que las facturas controvertidas fueron utilizadas válidamente ante la misma como elemento de descargo. Sin embargo, la reutilización de facturas ante la segunda Administración, cuando las mismas ya habían sido causa de descargo ante la primera, son consideradas por la Sentencia de Instancia como inadmisibles. Así, y por lo que se refiere a las subvenciones concedidas durante el ejercicio de 1994, y dado que constan en autos la fecha de rendición de cuentas de CEV a FORCEM (el 26 de julio de 1995), así como las de CEV a la Generalidad Valenciana (entre el 20 de diciembre y el 20 de junio de 1995, esto es, en todo caso, en fechas anteriores al citado 26 de julio de 1995) considera la sentencia recurrida que el monto de facturas duplicadas de las subvenciones del citado ejercicio de 1994, y que se eleva a la cifra de 26.251.155 ptas., debe reintegrarse a los fondos públicos estatales, dado que las mismas carecían de poder de descargo de las subvenciones financiadas con dichos fondos, al haber sido utilizadas previamente para justificar las subvenciones ante la Comunidad Autónoma de Valencia.

Por lo que se refiere a las subvenciones correspondientes al ejercicio económico de 1993, la Sentencia de Instancia adopta otra solución. Pero lo hace, después de reconocer que la solución encontrada para las subvenciones correspondientes al ejercicio económico de 1994 no pudo ser adoptada. En efecto, la rendición de cuentas de CEV a FORCEM no tuvo, en ese año, fecha única, dado que las gestionadas por CEPYME fueron justificadas el 4 de octubre de 1994, en tanto que las gestionadas por CEOE lo fueron el 19 de septiembre de 1994. De otro lado, la justificación por CEV a la Generalidad Valenciana de la subvención de 1993 se materializó en ciento once expedientes, de los que cuarenta y dos tenían fecha, a veces posterior y a veces intermedia a la de redición de cuentas a FORCEM, en tanto que sesenta y nueve de ellos tenían fecha anterior a esta última rendición. En consecuencia, ante la imposibilidad de una solución inequívoca, basada en criterios temporales, del problema de si el derecho al reintegro correspondería a los fondos públicos estatales o a los de la Comunidad Autónoma de Valencia, la sentencia recurrida adoptó una solución, que denominó de equidad, denominación a la que más adelante se hará referencia, concediendo a cada demandante la mitad del importe de las facturas duplicadas. Dado que en dicho ejercicio de 1993, las mismas ascendieron a un importe de 18.673.579 ptas., otorga a cada administración el importe de 9.336.789,50 ptas.

Finalmente, y por lo que se refiere a las subvenciones correspondientes al ejercicio económico de 1995, después de detectar que existió una fecha única de rendición de cuentas de CEV a FORCEM (30 de abril de 1996), constató también que la rendición de cuentas de la Confederación a la Generalidad Valenciana se canalizó a través de 160 expedientes de los que 42 lo fueron en fecha posterior a la citada de 30 de abril de 1996, en tanto que 118 lo fueron con fecha anterior. Y, de manera coherente con esta constatación, optó por una solución, a la que también denominó de equidad, denominación sobre la que esta Sala se pronunciará más adelante, consistente en un reparto proporcional por el que atribuyó cuarenta y dos ciento sesentavos del importe total de las facturas duplicadas (cuyo importe ascendió, para ese ejercicio, a 20.742.861 ptas.) a la Generalidad Valenciana, esto es 5.445.001 ptas. y, el resto, ciento dieciocho ciento sesentavos, es decir, 15.297.860 ptas. a los fondos públicos estatales.

Pues bien, después de analizar los cálculos realizados por la Sentencia de Instancia para efectuar la distribución de cantidades a las diferentes administraciones perjudicadas, sólo cabe decir que las mismas parecen ajustadas a la más elemental lógica jurídica, una vez establecidas las dificultades para la delimitación exacta de las cantidades atendiendo a criterios de descargo temporal. Aunque la sentencia de instancia haga referencia, quizá de manera no muy precisa a una solución que denominó «de equidad», lo que realmente hizo fue fallar con arreglo a Derecho, dentro de unos parámetros jurídicos adecuados. Lo que no puede admitirse, es que nos encontremos ante una solución de equidad, que se encuentra absolutamente proscrita para los jueces y tribunales, a menos que una ley expresamente lo permita según lo establece el art. 3.2 del Código Civil. Y así, la representación procesal de la CEV, aunque quizá en este punto inducida por el tenor literal de lo manifestado por la sentencia de instancia yerra al manifestar que se ha vulnerado un pretendido principio de equidad, cuando lo que ha hecho la sentencia de instancia es fallar conforme a Derecho. Así, el único motivo de discrepancia de dicha representación procesal con dicha cuantificación, se basa en lo dispuesto por una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 5 de noviembre de 2002, (sentencia no conocida en el momento del dictado de la Sentencia de Instancia) en la que se vinieron a ratificar sendas resoluciones del Honorable Señor Conseller de Empleo, Industria y Comercio de la Generalidad Valenciana, de fechas 25 de febrero y 1 de marzo de 1999, por las que se declaró la obligación de la CEV de reintegrar determinadas sumas percibidas por un convenio de colaboración en materia de formación de personal. Dado que la suma de dichas sanciones ascendían al importe de 65.667.595 ptas., entiende el recurrente que es a dicho importe al que se debe condenar a su representada por lo que se refiere a la cantidad a restituir a los fondos de dicha comunidad, siendo la cantidad restante a la que se la condena en la Sentencia de Instancia, la que debe ser reintegrada a los fondos públicos estatales; pero, dado que el único motivo para fundamentar su pretensión en este recurso se basa en la discrepancia existente entre la sentencia de dicho tribunal contencioso administrativo y la sentencia ahora recurrida, sin efectuar argumentación alguna más, consideramos, como bien indica la representación del Estado en su escrito de impugnación al recurso de CEV, de fecha 25 de febrero de 2003, que sobre la base del

carácter pleno, necesario, exclusivo e improrrogable art. 17.1 de la Ley Orgánica 2/1982a de nuestra jurisdicción, una vez que este Tribunal, aceptando su jurisdicción y competencia, conoció de los hechos de la demanda y de su contestación, ha de resolver conforme con el límite de las pretensiones de las partes con efectos de cosa juzgada, sin perjuicio que sobre los mismos hechos hayan o hubieran podido recaer otros pronunciamientos no penales, cuyos efectos se ciñen al ámbito competencial propio de cada orden jurisdiccional. Así lo ha reconocido la Sala de Justicia en reiterada jurisprudencia (entre otras muchas las de 30 de junio de 1992, 15 de abril de 1994, 6 de noviembre de 1995, 21 de noviembre de 1996, 24 de junio de 1997, 26 de noviembre de 1999, y 25 de febrero y 3 de julio de 2000), cuando delimita las características que reúne la responsabilidad contable. De manera más expresa, el auto de 25 de febrero de 2000 de esta misma Sala declaró que el juez natural para fijar la indemnización que, en su caso, deba satisfacerse al patrimonio público por el presunto menoscabo originado en el mismo, es el Tribunal de Cuentas en su función de enjuiciamiento contable. En fin, igualmente, esta Sala de Justicia se ha pronunciado en varias ocasiones (ver por todas la sentencia de 29 de octubre de 1992 y el Auto de 28 de marzo de 1996, sobre la procedencia del enjuiciamiento de las subvenciones), entendiendo, solamente, que la ejecución de las sentencias habrá de abordarse en forma coordinada por los correspondientes órganos jurisdiccionales para evitar resultados contrarios a la equidad y al Derecho. Es pues competente este Tribunal, como juez natural, para la delimitación de las responsabilidades contables sometidas a su enjuiciamiento y, entre ellas, la cuantificación exacta de los perjuicios sufridos en los erarios públicos, sin que sea pertinente, por tanto, aceptar las argumentaciones de la representación procesal de la CEV sobre una pretendida vulneración del art. 24 de la Constitución.

Pero es que hay más. La discrepancia entre las partes dispositivas de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 5 de noviembre de 2002 y de la sentencia ahora recurrida se produce, precisamente, por el hecho de que el Tribunal de lo Contencioso-administrativo conoció solamente de lo que podía y debía conocer, es decir, de las pretensiones de quienes fueron parte en ese proceso: la Generalidad Valenciana, como parte demandada, y la CEV, como parte demandante, sin que compareciera en el mismo la representación del Estado. Y así, de lo único que conoció dicha sentencia fue de la pertinencia de confirmar, como ya se ha indicado anteriormente, dos resoluciones del Honorable Señor Conseller de Empleo, Industria y Comercio de la Generalidad Valenciana. Así, en la controversia planteada ante ese órgano jurisdiccional, ni se abordó ni se pudo abordar la cuestión relativa a una posible distribución de cantidades entre dos administraciones públicas perjudicadas. En la sentencia recurrida, por el contrario, y como se ha expuesto de manera reiterada en la presente resolución, se han sustanciado dos demandas de las administraciones citadas, lo que obligó al juez de instancia a pronunciarse, entre otras muchas cuestiones, a la atinente a la distribución de cantidades. Todo ello matiza, de manera sustancial, la pretendida discrepancia, invocada por la representación de CEV en su recurso, entre ambas sentencias. Lo que sí es cierto, en todo caso, es que el juez de instancia, en fase de ejecución de sentencia, deberá tomar las oportunas medidas de coordinación con el Tribunal del orden Contencioso-administrativo para evitar enriquecimientos injustos en los fondos de la Generalidad Valenciana.

Además de todo lo anterior, que sería ya suficiente para rechazar de plano los argumentos de la representación de CEV, también procede resaltar un hecho nada baladí en lo que se refiere a la distribución de fondos públicos perjudicados que efectuó la sentencia recurrida. Este hecho es, llanamente, que la Generalidad Valenciana, que fue parte en el procedimiento de instancia como codemandante, y que es una de las entidades públicas en las que se ha producido daños en sus fondos, no ha comparecido en la presente apelación. Ello quiere decir, como es obvio, que admite todos los pronunciamientos de la sentencia de instancia y, muy especialmente para el hecho que ahora nos ocupa, la distribución de cantidades que efectuó la misma. En definitiva, si uno de los codemandantes la Generalidad Valencianaa que solicitó en su demanda ante el juez de instancia una condena a CEV por un importe de 68.415.979 ptas. y que vio como dicho órgano de instancia redujo este importe hasta la cantidad de 17.530.174,50 ptas., ya que la cantidad restante fue considerada por la repetida sentencia como atribuible a un menoscabo de los fondos públicos estatales5, se allana después a dicho reparto, hace decaer la importancia fáctica del reparto entre administraciones de los fondos públicos perjudicados.

En fin, por lo que se refiere a las pretensiones de la Abogacía del Estado sobre este punto, las mismas quedan subsumidas en los argumentos invocados en su propio recurso de apelación, que han sido ya suficientemente tratados en Fundamentos de Derecho anteriores de esta resolución. Es procedente, por tanto, confirmar la sentencia de instancia también en este punto.

DECIMOCTAVO.- Queda, por último, analizar la cuestión relativa al pago de las costas causadas tanto en instancia como en el presente recurso de apelación. Por lo que se refiere a las costas de instancia hay que resaltar, en primer lugar, que la sentencia recurrida recogió con acierto el criterio del art. 394.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, según el cual, en los casos de estimación parcial de la demanda «cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad». Como, por otro lado, ninguna mención expresa sobre las costas de instancia han efectuado las partes comparecientes en esta apelación, ningún pronunciamiento adicional procede efectuar por esta Sala.

Por lo que se refiere a las costas de la presente apelación, es preciso resaltar en primer lugar que el Abogado del Estado, en su escrito de 24 de enero de 2003, cuando interpone su recurso de apelación, solicita de esta Sala la expresa imposición al demandado (la C. E. V.) de las costas causadas en esta segunda instancia. Por su parte la representación procesal de dicha Confederación, en su escrito de 3 de marzo de 2003, cuando impugna el recurso de apelación de la representación del Estado, reprocha a la misma que solicite para dicha Confederación la condena en costas de una apelación que sólo la representación del Estado había iniciado. Por último el

Ministerio Fiscal no se pronuncia sobre este particular.

Planteado así el debate, procede manifestar que, aunque pueda resultar extraño que la representación del Estado (como indica la representación de CEV) solicite la imposición de costas de la apelación a quien no ha promovido la controversia, no es menos cierto que ello puede deberse a un mero «lapsus calami» de dicha representación estatal sin que, por el contrario, sean atendibles los argumentos de la CEV que califica el recurso de la Abogacía del Estado como carente de fundamento. Como se ha ido desgranando en los anteriores Fundamentos de Derecho de esta resolución, la pretensión realizada en esta apelación por la Abogacía del Estado no ha sido, en absoluto, infundada, sin perjuicio de que sus argumentos, finalmente, no hayan sido aceptados por la Sala; y tampoco conviene olvidar que el Ministerio Fiscal se adhirió de plano a los argumentos de la representación del Estado.

En consecuencia, ningún motivo hay para considerar temeraria o infundada la apelación de la Abogacía del Estado; por otra parte los motivos de apelación de la CEV también han necesitado de un estudio detallado de los argumentos expuestos por la misma y, en consecuencia, tampoco puede calificarse a dicho recurso de infundado. En consecuencia de todo lo anterior, habiéndose desestimado los recursos de los dos apelantes, y no apreciándose en ninguno de ellos indicios de temeridad alguna, no procede la imposición de las costas de la apelación a ninguna de las partes litigantes, al amparo de lo dispuesto, a sensu contrario, en el art. 139.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 13 de julio de 1998, aplicable a la presente apelación por lo dispuesto en la Ley 7/1988, de 5 de abril.

En virtud de lo expuesto, y vistos los artículos citados y demás de pertinente y general aplicación.

III. FALLO

LA SALA ACUERDA desestimar el recurso de apelación nº 29/03 interpuesto por la Abogacía del Estado y por la representación procesal de la C. E. V., contra la sentencia de 20 de diciembre de 2002, dictada en el procedimiento de reintegro por alcance nº A-10/00, la cual se confirma en todos sus términos, aunque en algunos de ellos por argumentos no coincidentes con los expuestos en la misma, debiendo adoptarse por el órgano de instancia de esta jurisdicción las medidas necesarias para coordinar la debida ejecución de esta sentencia con la dictada en fecha 5 de noviembre de 2002 por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. Sin costas.

Así lo acordamos y firmamos. Doy fe.