

# LA CULPABILIDAD EN LA RESPONSABILIDAD CONTABLE

Seminari d'actualització jurídica local «Josep Maria Esquerda»

2026



# Rafael Entrena Fabré

Socio- Director de Entrena & Santín Abogados

Letrado en situación de excedencia del Gabinete Jurídico del Excmo.

Ayuntamiento de Barcelona



# Objeto de la ponencia:

- 1.INTRODUCCIÓN
- 2.LA NATURALEZA DE LA RESPONSABILIDAD CONTABLE
- 3.NORMATIVA APLICABLE
- 4.LA JURISDICCIÓN CONTABLE
- 5.EL ORIGEN
- 6.LA CONFIGURACIÓN SJTCU. CONSECUENCIAS
- 7.ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD CONTABLE
- 8.RESPONSABILIDAD DIRECTA Y SUBSIDIARIA
- 9.EXONERACIÓN DE RESPONSABILIDAD
- 10.LA RECLAMACIÓN A HEREDEROS DEL CUENTADANTE
- 11.LA CULPABILIDAD

# INTRODUCCIÓN

01

# INTRODUCCIÓN

- Singularidad del Tribunal de Cuentas.
- Ámbito Fiscalizador y Jurisdiccional.
- Vis expansiva.

Según la Memoria del TCU 2024:

En el año 2024 se ha abierto un total de 225 actuaciones, de las cuales 157 son Diligencias Preliminares y 68 Acciones Públicas ante la existencia de presuntos indicios de responsabilidad contable.

De las 157 Diligencias Preliminares incoadas, 25 procedieron de Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, 47 de Informes de Fiscalización de los Órganos de Control Externo (OCEX), 75 de Informes de otras Instituciones Públicas y 10 de otras denuncias. En cuanto a los asuntos resueltos, las cifras correspondientes al año 2024 son:

388 diligencias preliminares, • 44 acciones públicas, 155 procedimientos de instancia, 146 instrucciones por la Unidad de Actuaciones Previas que dieron lugar a la práctica de Actas de Liquidación, y 22 asuntos resueltos en segunda instancia en la Sala de Justicia.

Por lo que se refiere a la ejecución, las cantidades recaudadas e ingresadas en 2024 han ascendido a la cantidad total de **6.644.700,43 €**,



TRIBUNAL DE CUENTAS

# INTRODUCCIÓN

- La organización del Tribunal de Cuentas responde a su doble función y se divide en la Sección de Fiscalización y la de Enjuiciamiento, integradas por siete y tres Departamentos, respectivamente, coordinados por una Presidencia de Sección.
- Los titulares de los Departamentos son los Consejeros de Cuentas, nombrados por las Cortes, por mayoría de tres quintos durante nueve años. Dichos consejeros no deben ser, necesariamente, magistrados, pueden ser economistas, abogados, etc.
- El Pleno del Tribunal de Cuentas, al que corresponde la función fiscalizadora, está integrado por los Consejeros y el Fiscal.
- La composición de la Sala de Justicia conduce a un estancamiento de la doctrina jurisprudencial y a la conformación de una jurisprudencia vulneradora de derechos y garantías.
- **SITUACIÓN PREOCUPANTE:** En materia de valoración de las causas de exoneración y conformación del concepto culpabilidad se está conformando una doctrina tremendamente restrictiva que puede traducirse en la imputación de una responsabilidad puramente objetiva.

# LA NATURALEZA DE LA RESPONSABILIDAD CONTABLE

# 2022

# LA NATURALEZA DE LA RESPONSABILIDAD CONTABLE

- La responsabilidad contable constituye una subespecie de la responsabilidad civil. Por lo tanto, no nos encontramos ante una responsabilidad disciplinaria, sino resarcitoria.
- Es compatible con la responsabilidad penal y disciplinaria.
- **No es una responsabilidad objetiva, debe concurrir dolo o culpa en el cuentadante.**
- Aunque existan irregularidades procedimentales e infracción de la normativa contable y presupuestaria, sólo cabe establecer responsabilidad contable si existe **un perjuicio concreto y efectivo a las arcas públicas.**

# NORMATIVA APLICABLE

03

# NORMATIVA APLICABLE

## **DIRECTAMENTE:**

- Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas 2/1982, de 12 de mayo.
- Ley de Funcionamiento 7/1988, de 5 de abril.

## • **SUPLETORIAMENTE:**

- Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
  - Ley de Enjuiciamiento Civil
  - Ley de Enjuiciamiento Criminal
- 
- En ningún caso está prevista la aplicación a estos procesos de la Ley General Tributaria o de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

# NORMATIVA APLICABLE

DIRECTA  
Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas

DIRECTA  
Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas

SUPLETORIA  
LEC, LJ, LECr..

Ley de Procedimiento Administrativo  
SOLO EN LOS PROCEDIMIENTOS DE FISCALIZACIÓN

NORMATIVA TRIBURIA. Solo el Reglamento General de  
Recaudación en las Actuaciones Previas

# LA JURISDICCION CONTABLE

04

# ¿QUÉ ES EL TRIBUNAL DE CUENTAS? ¿CUÁLES SON SUS FUNCIONES?

- EL TCU ES EL SUPREMO ÓRGANO FISCALIZADOR DEL SECTOR PÚBLICO.
- DICHA COMPETENCIA SE EJERCITA DE MANERA CONCURRENTENTE CON LAS OCEX.
- EL TCU, NO FORMA PARTE DEL PODER JUDICIAL, PERO EJERCE FUNCIONES JURISDICCIONALES.
- EL ÁMBITO DE SU JURISDICCIÓN DEBE SER INTERPRETADO RESTRICTIVAMENTE.



# EL ORIGEN

05

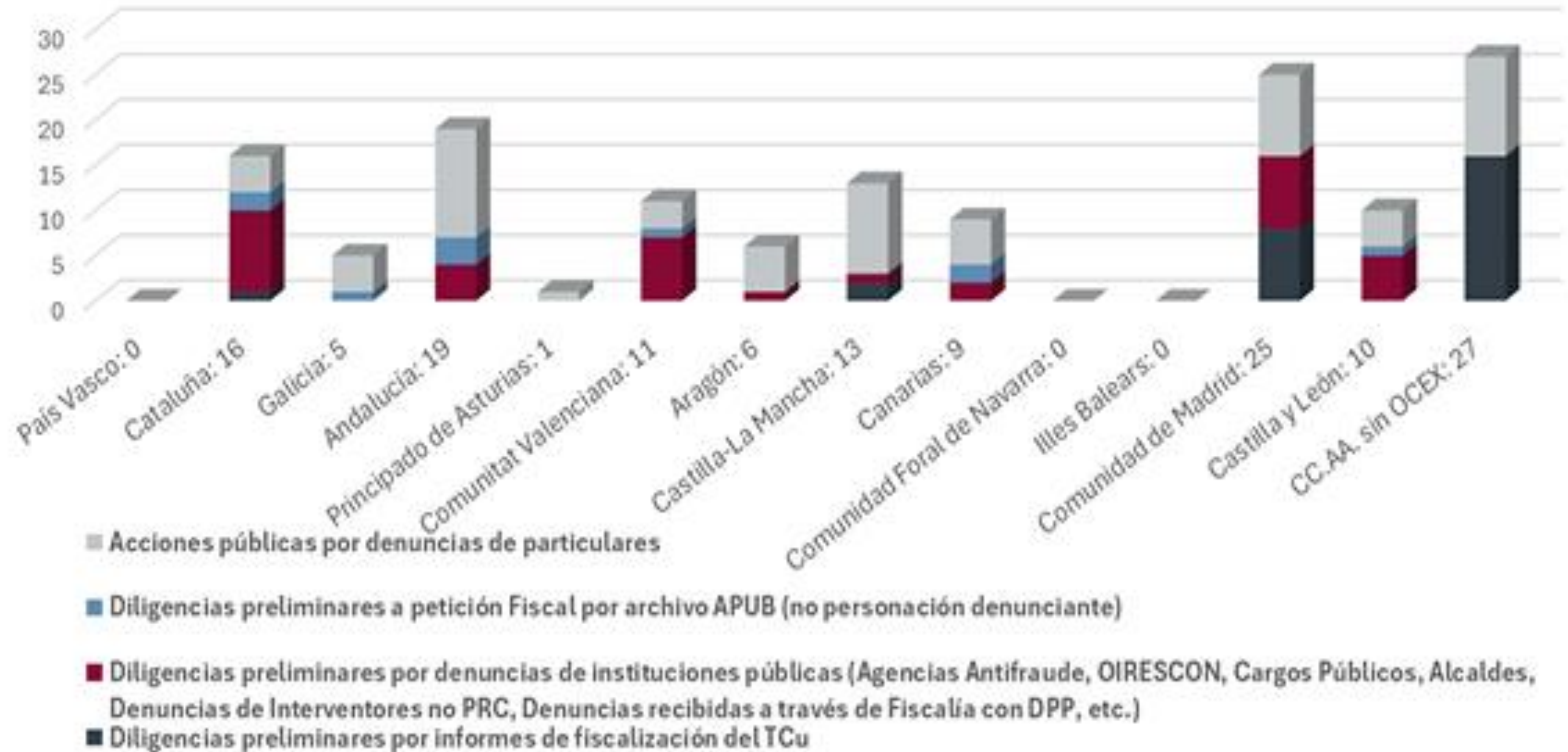
# ¿CUÁL ES EL ORIGEN DE UN PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD CONTABLE? ¿QUIÉN PUEDE EJERCITAR LA ACCION PÚBLICA CONTABLE?

La Sección de Enjuiciamiento del TCu inicia sus actuaciones a través de la tramitación de las Diligencias Preliminares, como consecuencia de:

- Las irregularidades detectadas en un procedimiento de fiscalización del propio Tribunal de Cuentas.
- Un procedimiento de fiscalización de una OCEX (Sindicatura de Comptes)
- Las irregularidades detectadas por otros organismos (Oficina Antifrau de Catalunya).
- Denuncia de una persona jurídica o privada.
- El ejercicio de la acción pública contable.

La acción pública contable no requiere (a diferencia de la acusación popular en el ámbito penal) la prestación de fianza y posibilita su instrumentalización para fines distintos al interés en la tutela de una correcta gestión de los fondos públicos.

## 142 expedientes abiertos: otras diligencias y acciones públicas



# LA CONFIGURACIÓN DE LA SJTCU.CONSECUENCIAS

06

# LA CONFIGURACIÓN DE LA SALA DE JUSTICIA DEL TCU Y SUS CONSECUENCIAS

Las sentencias dictadas por los Consejeros de los distintos Departamentos de la Sección de Enjuiciamiento del TCU son **apelables ante la Sala de Justicia**.

Dicha Sala está integrada por el **Presidente de la Sección y los dos Consejeros que no han dictado la Sentencia en Primera instancia**.

## **Consecuencias:**

- No existe, en realidad, un órgano jerárquicamente superior, integrado por magistrados con mayor categoría y conocimientos.
- No se revisan y corrigen, salvo excepciones, posibles interpretaciones incorrectas de la normativa o prácticas procesales incorrectas.
- No existe una jurisprudencia de Sala unificadora diversa a la de los distintos Departamentos.
- La doctrina se retroalimenta.
- La jurisprudencia se enquistada y es reiterativa.
- No se avanza hacia una mayor garantía de los derechos de los enjuiciados, sino todo lo contrario.

# ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD CONTABLE

07

# ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD CONTABLE

Art. 72.1 LFTCU: se entenderá por alcance **el saldo deudor injustificado de una cuenta** o, en términos generales, la **ausencia de numerario o de justificación en las cuentas que deban rendir las personas que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos**, ostenten o no la condición de cuentadantes ante el Tribunal de Cuentas.

TODA MALVERSACIÓN = ALCANCE  
TODO ALCANCE NO ES IGUAL A MALVERSACIÓN

Art. 72.2 LFTCU: **se considerará malversación** de caudales o efectos públicos su sustracción, o el consentimiento para que ésta se verifique, o su aplicación a usos propios o ajenos por parte de quien los tenga a su cargo.

# REQUISITOS DEL ALCANCE

- 1) Tener a cargo el **manejo de caudales o efectos públicos**.
- 2) La infracción general generadora del daño a los fondos públicos se refiere a **obligaciones impuestas por las leyes de contabilidad pública y del régimen presupuestario**
- 3) La acción u omisión contraria a la Ley **debe resultar o desprenderse de las cuentas**.
- 4) Dicha infracción debe **causar un daño**, pues estamos ante una jurisdicción esencialmente resarcitoria.

Artículo 59.1 LFTCU señala la necesaria exigencia de que: "los daños determinantes de la responsabilidad deberán ser efectivos, evaluables económicamente e individualizados en relación a determinados caudales o efectos".



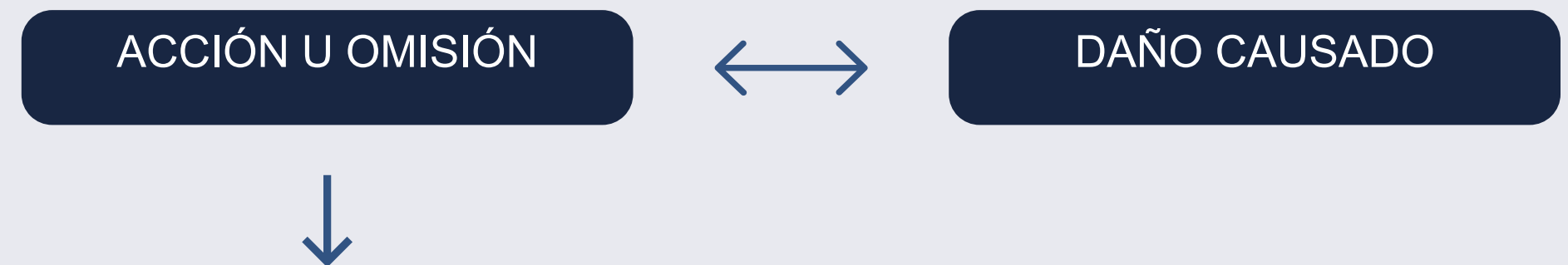
PERJUICIO = ACTUAL Y NO MERAMENTE POTENCIAL



NO PERJUICIOS CONTINGENTES O DUDOSOS

# REQUISITOS DEL ALCANCE

5) Relación de casualidad entre:



6) Revestida de subjetividad y acotada, por consiguiente, en los presupuestos de dolo, culpa o negligencia.

# EL CONCEPTO DE CUENTADANTE

SSTCU 3/2012, de 12 de febrero ¿QUIÉN es responsable contable?

Quien al menos hayan **participado de forma relevante en la gestión económico-financiera** de la entidad que dispuso de los fondos públicos a su cargo.



Quien formalmente **elabora y rinde una cuenta** acreditativa de los caudales recibidos o cargados y justificativa de la inversión dada a los mismos, o data de valores.



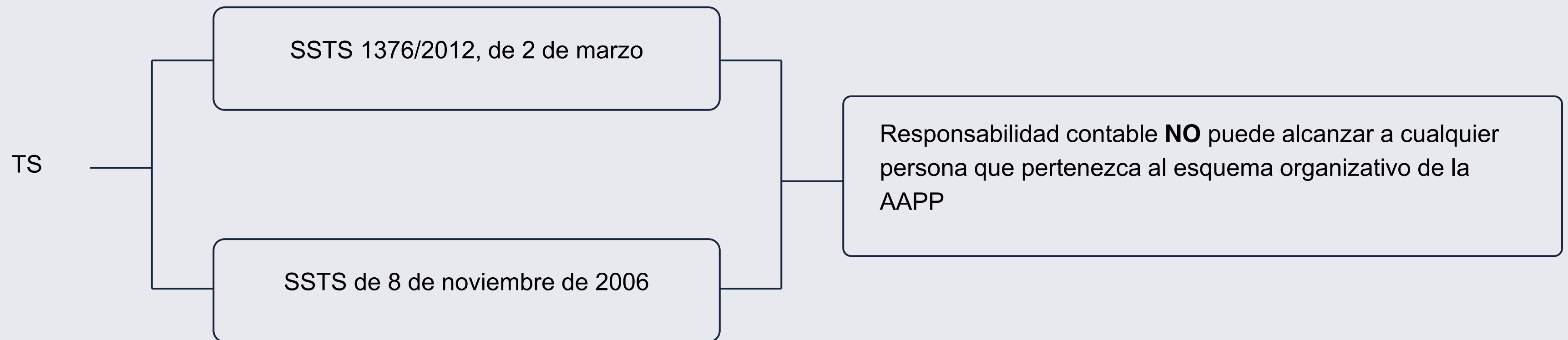
## CONCEPTO AMPLIO DE GESTOR Y CUENTADANTE

En el mismo sentido las Sentencias 4/2006, de 29 de marzo y 15/1998, de 25 de septiembre.

# EL CONCEPTO DE CUENTADANTE

La ampliación del concepto de cuentadante **NO** es ilimitada.

- SSTCU de 11 de abril de 2013: “ello **no permite atribuir la responsabilidad contable de manera indiscriminada a cualquiera** que, ostente un cargo en el seno de la organización examinada, sino que deberá acreditarse su relación con los expedientes, encargos y gastos concretos examinados y, en particular, su participación en el proceso de toma de decisiones que culminaron en el hecho de contenido económico examinado.”



# EL CONCEPTO DE CUENTADANTE

- La ampliación del concepto de cuentadante NO es ilimitada.
- **NO SE ADMITE LA FIGURA DEL EXTRANEUS DEL D PENAL.**
- Familiares del cuentadante que cooperaron en la formalización de las operaciones financieras



**NO LEGITIMADOS PASIVOS EN P. CONTABLE**



**RESPONSABILIDAD CIVIL FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

- (SSTS DE 7 DE JUNIO DE 1999 Y DE 2 DE MARZO DE 2012)

# RESPONSABILIDAD DIRECTA Y SUBSIDIARIA

08

# RESPONSABILIDAD DIRECTA Y SUBSIDIARIA

**Art. 2 LOTCU:** “el Tribunal de Cuentas debe enjuiciar la responsabilidad contable en que incurran **quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos**”.

La LOTCu distingue entre **responsables directos y subsidiarios** en función de:

- grado de autoría y participación
- grado de culpabilidad y
- orden en la responsabilidad.

**Art. 42** **RESPONSABLES CONTABLES DIRECTOS:** : «quienes hayan **ejecutado, forzado o inducido a ejecutar o cooperado en la comisión de los hechos o participado** con posterioridad para ocultarlos o impedir su persecución».

**Comprende todos los grados de autoría: los autores en sentido estricto, autores mediatos e inductores, cómplices, auxiliadores o cooperadores, y encubridores de la infracción.**

# RESPONSABILIDAD DIRECTA

- La responsabilidad directa exige dolo o, como mínimo, culpa grave
- La negligencia o culpa leve se reserva por imposición legal exclusivamente para la responsabilidad subsidiaria
- **Un sector de la doctrina entiende que la culpa grave es un requisito exigible en toda infracción contable, y no sólo en los supuestos de responsabilidad directa.**
- **La responsabilidad directa no es susceptible de atenuación o moderación por razones de equidad. (art. 40.2 en relación con 38 LOTCu)**

## Causas de exoneración de la responsabilidad directa:

- Obediencia debida.
- Inexistencia del nexo causal.
- Amnistía.

# RESPONSABILIDAD DIRECTA

## Artículo 39 LOTCu.

### **Obediencia debida:**

*Quedarán exentos de responsabilidad quienes actuaren en virtud de obediencia debida, siempre que hubieren advertido por escrito la imprudencia o ilegalidad de la correspondiente orden, con las razones en que se funden.*

### **Inexistencia de nexo causal:**

*Tampoco se exigirá responsabilidad cuando el retraso en la rendición, justificación o examen de las cuentas y en la solvencia de los reparos sea debido al incumplimiento por otros de sus obligaciones específicas, siempre que el responsable así lo haya hecho constar por escrito.*

### **Amnistía:**

*Quedarán exentos de responsabilidad quienes hubiesen cometido actos que hayan sido amnistiados en los términos en los que se establezca en la ley (Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio).*

# RESPONSABILIDAD SUBSIDIARIA

## Art. 43 LOTCu RESPONSABLES CONTABLES SUBSIDIARIOS:

«son responsables subsidiarios quienes por negligencia o demora en el cumplimiento de obligaciones atribuidas de modo expreso por las Leyes o Reglamentos hayan dado ocasión directa o indirecta a que los caudales públicos resulten menoscabados o a que no pueda conseguirse el resarcimiento total o parcial del importe de las responsabilidades directas.

### ELEMENTOS:

- **Grado de culpabilidad:** grado intermedio de la culpa o culpa leve. Negligencia o demora en el cumplimiento de obligaciones expresamente atribuidas por leyes o reglamentos.
- **Exención:** No habrá lugar a la exigencia de tal responsabilidad cuando se pruebe que el presunto responsable no pudo cumplir con dichas obligaciones con los medios personales y familiares que tuviese a su disposición en el momento de producirse los hechos.
- **Atenuación:** cuando aun no existiendo imposibilidad material para el cumplimiento de las obligaciones encomendadas, el esfuerzo a tal fin exigido al funcionario fuera desproporcionado en función a la naturaleza de su cargo.

# RESPONSABILIDAD SUBSIDIARIA

**Modulación (art. 38 LOTCu):** la cuantía de su responsabilidad se limitará a los perjuicios que sean consecuencia de sus actos y podrá moderarse en forma prudencial y equitativa.

**Carácter mancomunado (art. 38.3 LOTCu):**

*“la cuantía de su responsabilidad se limitará a los perjuicios que sean consecuencia de sus actos”.*

El prorrateo entre los responsables subsidiarios no se efectúa a partes iguales, sino en función de la parte de perjuicio que sea imputable a la actuación de cada uno.

No cabe excluir la solidaridad si la actuación culpable o negligente de cada uno de los responsables subsidiarios ha sido suficiente para producir la totalidad del perjuicio.

**Subsidiariedad:** sólo procede cuando no hayan podido hacerse efectivas las responsabilidades directas.

# EXONERACIÓN DE RESPONSABILIDAD

09

# EXONERACIÓN DE RESPONSABILIDAD

## **Artículo 39 LOTCU:**

Uno. Quedarán exentos de responsabilidad quienes actuaren en virtud de obediencia debida, **siempre que hubieren advertido por escrito la imprudencia o legalidad de la correspondiente orden, con las razones en que se funden.**

Dos. Tampoco se exigirá responsabilidad cuando el retraso en la rendición, justificación o examen de las cuentas y en la solvencia de los reparos sea debido al incumplimiento por otros de sus obligaciones específicas, **siempre que el responsable así lo haya hecho constar por escrito.**

## **Artículo 40**

Uno. No habrá lugar a la exigencia de responsabilidad subsidiaria cuando se pruebe que el presunto responsable no pudo cumplir las obligaciones, cuya omisión es causa de aquélla, con los medios personales y materiales que tuviere a su disposición en el momento de producirse los hechos.

Dos. **Cuando no existiere imposibilidad material para el cumplimiento de tales obligaciones, pero el esfuerzo que hubiera de exigirse al funcionario para ello resultara desproporcionado por el correspondiente a la naturaleza de su cargo, podrá atenuarse la responsabilidad**

# EXONERACIÓN DE RESPONSABILIDAD

SSTCu 12/2006, de 24 de julio, y 31/2004, de 20 de diciembre:

*“el posible incumplimiento por parte de otros de las obligaciones que tienen atribuidas, nunca puede constituir causa para que uno deje de atender las propias”*

Las **deficiencias organizativas** *“lejos de ser una causa de exoneración de la obligación del gestor de fondos públicos de manejarlos con la diligencia debida, refuerza el deber de diligencia, en cuanto el hecho de ser consciente de tal situación, obligaba a extremar los cuidados para evitar el resultado dañoso, habida cuenta que se trataba de un riesgo previsible a la vista de la organización y funcionamiento de la Caja de efectivo de la Corporación.”*

**En orden a evitar responsabilidades contables no cabe caer en la pasividad, independientemente de las órdenes recibidas, la falta de personal o las deficiencias organizativas del ente local.**

**Si se participa, de algún modo en los distintos trámites generadores de gasto y en el procedimiento de pago o, en la gestión de tributos, deben efectuarse reparos y/o advertir de tales deficiencias o irregularidades POR ESCRITO. En caso contrario, hay un claro riesgo de ser condenado en el supuesto de que tales irregularidades generen un perjuicio a la administración.**

# RESPONSABILIDAD DE LOS HEREDEROS DEL CUENTADANTE

# 100

# LA RECLAMACIÓN DE RESPONSABILIDAD CONTABLE A LOS HEREDEROS DEL CUENTANDANTE

**Art. 38.5 LOTCU:** *Las responsabilidades, tanto directas como subsidiarias, se transmiten a los causahabientes de los responsables por la aceptación expresa o tácita de la herencia, pero sólo en la cuantía a que ascienda el importe líquido de la misma.*

Previsión altamente aplicada en la práctica: ya en fase de actuaciones previas, si se aprecia una posible responsabilidad contable de una persona fallecida, se cita a sus herederos a la liquidación provisional, requiriéndoles para afianzamiento en caso de que ésta sea positiva.

**Ejemplo: herederos interventor: magistrada y dos interventores.**

Sentencia de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas 18/2012, de 8 de noviembre de 2012: **la posibilidad de sucesión en la responsabilidad contable viene directamente determinada por la propia naturaleza de ésta.**

Así lo ha afirmado el Tribunal Constitucional (Auto de 16 de diciembre de 1993), señalado que «En efecto, la responsabilidad contable es una especie de la responsabilidad civil, no de la penal. Así se desprende inequívocamente de la legislación en vigor y en este sentido la entiende el Tribunal de Cuentas (cfr. el propio Auto de la Sección de Enjuiciamiento de 25 de febrero de 1993 que ratificó la validez del Acuerdo del Instructor). El contenido privativo de esta variante de responsabilidad, en la que pueden incurrir quienes tienen a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, consiste, estrictamente, en la obligación de indemnizar los daños y perjuicios causados [arts. 2 b) y 38.1 L.O.T.Cu.]. **Por consiguiente, siendo constitucionalmente irreprochable la previsión legal de que una responsabilidad de esta naturaleza -no penal, sino civil- se transmita a los causahabientes de los responsables en la cuantía a que asciende el importe líquido de la herencia, previa aceptación, que es libre (art. 988 del Código Civil), de la misma» .**

*«Una interpretación diferente implicaría que no pudieran resarcirse los daños causados a los fondos públicos por el hecho de haber ocurrido el fallecimiento del presunto responsable, lo que desde luego no coincide con lo previsto en la legislación procesal del Tribunal de Cuentas que atribuye a la jurisdicción del mismo la finalidad básica de conseguir reparar los daños causados a los bienes, caudales y efectos públicos por quien de forma subjetiva puede ser considerado responsable contable (por recaudar, intervenir, administrar, custodiar, manejar o utilizar dichos caudales públicos), o por quien por sucesión... ocupe la posición del responsable, ya condenado, o del presunto responsable, ya demandado, o incluso antes, sin estar demandado, si el fallecimiento ya ocurrió en fase de actuaciones previas, de diligencias preliminares o de cualquier otra diligencia o procedimiento administrativo previo» .*

# LA RECLAMACIÓN DE RESPONSABILIDAD CONTABLE A LOS HEREDEROS DEL CUENTANDANTE

Momento en que se puede producir la sucesión: la actual jurisprudencia del TCU considera que cabe la transmisión de la responsabilidad **aún cuando el fallecimiento del responsable se haya producido antes de que se iniciaran los trámites jurisdiccionales o las actuaciones previas o diligencias preliminares** tendentes a su determinación.

Para que se produzca la transmisión de la responsabilidad debe haberse producido la **aceptación expresa o tácita de la herencia**, por lo que acreditada ésta los sucesores se convierten en legitimados pasivos en el procedimiento de responsabilidad contable debiendo hacer frente a las obligaciones que deriven de la misma.

El **importe máximo** de la responsabilidad en la que se sucede queda constreñido al importe líquido de la herencia, constituyendo éste su límite máximo.

# LA CULPABILIDAD



# RESPONSABILIDAD SUBSIDIARIA

El **artículo 49 LFTC** establece que la exigencia de responsabilidad contable requiere la inexcusable constatación de dolo, culpa o negligencia graves en la conducta de los cuentadantes.

Por lo tanto, **no es admisible la responsabilidad objetiva**, sino que **debe, necesariamente, concurrir un elemento subjetivo**, que permita reprochar la acción u omisión del cuentadante y fundamente su condena.

STCU de 14 de marzo de 2007: *“el legislador ha exigido el elemento subjetivo de lo injusto como requisito necesario para la declaración de responsabilidad contable, de manera que no se puede llegar a fórmulas completamente objetivas de responsabilidad.”*

Art. 60 del RDL 781/1986: “las autoridades y funcionarios de cualquier orden que, **por dolo o culpa o negligencia**, adopten resoluciones o realicen actos con infracción de las disposiciones legales, estarán obligados a indemnizar a la Corporación Local los daños y perjuicios que sean consecuencia de aquéllos, con independencia de la responsabilidad penal o disciplinaria que les pueda corresponder”.

# LA DILIGENCIA EN LA GESTIÓN DE FONDOS PÚBLICOS

La diligencia exigible en la gestión de los fondos públicos es más intensa que la obligada en la gestión de patrimonios privados. Requiere la adopción de todas las medidas jurídicas y técnicas necesarias para evitar un daño patrimonial a las arcas públicas (SSJ 12/2014, de 28 de octubre y 7/2022, de 13 de mayo).

En la gestión de los fondos públicos se requiere una especial diligencia, más allá de la que, como mínimo, debe reunir un “buen padre de familia”, (art. 1104 del Código civil), en su segundo apartado, extremándose aquélla hasta el punto de agotar dicha diligencia, mediante la adopción de todas las medidas jurídicas y técnicas necesarias para la evitación del daño patrimonial a los fondos públicos.

Dicho cualificado nivel de exigencia, respecto a la conducta diligente del cuentadante, **no debe llegar hasta el punto de convertir la responsabilidad contable en una suerte de responsabilidad objetiva** que nazca de la acreditación de una mera relación causal entre la conducta del gestor de fondos públicos y el daño a los mismos, incluso aunque el comportamiento se haya ajustado, en todo, a la diligencia exigible, por razón de las circunstancias. (SSJTCU 15/2018 de 10 de octubre ).

# LA DILIGENCIA EN LA GESTIÓN DE FONDOS PÚBLICOS

¿Vigencia del concepto de buen padre de familia como criterio de valoración de la conducta exigible al gestor de fondos públicos?

- Padre/Madre
- Evolución social y jurídica del modelo: postguerra/transición/boomers/milenials....

Necesidad de criterios más objetivos y modulables conforme al caso concreto.

# LA PREVISIBILIDAD ESFERA TÉCNICA DEL CASO

Para determinar la existencia de culpabilidad la Sala de Justicia requiere:

**A.- Un juicio de previsibilidad y evitabilidad en el caso concreto, en atención a la esfera técnica del caso.**

**B.- La producción de un perjuicio a las arcas públicas.** al menos, por puro descuido o falta de diligencia, no obstante la previsibilidad del resultado.

**La previsibilidad del resultado** es el presupuesto lógico y psicológico de la evitabilidad del mismo, de manera que **es negligente quien no prevé debiendo hacerlo y le lleva a no evitar, o quien previendo no ha tomado las medidas necesarias y adecuadas para evitar el evento**

(SS19/1998, de 16 de diciembre; 4/2006, de 29 de marzo; 4/2015, de 2 julio; 6/2015, de 11 de noviembre; 11/2018, de 20 de julio; 15/2020, de 30 de septiembre; o 2/2024, de 6 de febrero, entre otras-)

# DOLO Y CULPA

Para que una acción u omisión antijurídica y productora de un daño en los caudales públicos constituya una infracción contable y genere una responsabilidad que pueda ser así calificada, resulta necesario que el gestor de los fondos haya actuado **conscientemente** de que su comportamiento provocaba o podría provocar un perjuicio a los fondos públicos tenidos bajo su cargo o manejo, sin adoptar las medidas necesarias para evitarlo.

**Si deseó directamente que se produjera ese resultado dañoso concurre dolo, si fue por descuido o falta de diligencia, no obstante la previsibilidad del resultado, cuando la diligencia debida hubiera obligado a tomar medidas para evitar el resultado dañoso, concurre negligencia grave (Sentencia 15/2020, de 30 de septiembre).**

# REPROBABILIDAD SOCIAL DE LA CONDUCTA

«**La culpa o negligencia grave** consiste, conforme se desprende de lo dispuesto en el artículo 1104 del Código Civil “**en la omisión de aquella diligencia que exija la naturaleza de la obligación y corresponda a las circunstancias de las personas, del tiempo y del lugar**”.

Debe atenderse **no sólo a las circunstancias personales de tiempo y de lugar del agente, sino también el sector del tráfico o entorno físico y social donde se proyecta la conducta, para determinar cuál sea el agente al que haya de exigirse el cuidado, atención y perseverancia apropiados y la reflexión necesaria para evitar los perjuicios**, en cuanto, existe conducta culposa en virtud de un resultado socialmente dañoso que impone la desaprobación de la acción o de la conducta, por ser contraria a los valores jurídicos exteriorizados; es decir, **es una conducta socialmente reprobada.**” (S. Sala de Justicia 6/2015 de 11 de noviembre.

En el mismo sentido, la STS 192/2004, de 7 de marzo, que considera gravemente culposa una conducta que genera un resultado socialmente dañoso y que, por ser contraria a los valores jurídicos exteriorizados, es objeto de reprobación social.

# DIFERENCIAS ENTRE CULPA LEVE Y GRAVE:

La **negligencia o culpa leve** es predicable de quien omite las cautelas que, no siéndole exigibles, adoptaría una persona muy reflexiva o extremadamente cauta.

La **negligencia grave** es predicable de quien omite las exigibles a una persona normalmente prudente.

La **previsibilidad** es elemento esencial a la hora de valorar la posible conducta culposa, de forma que una conducta que causa un daño no puede calificarse de culposa si el daño no era previsible en la esfera normal de los acontecimientos.

La **exigencia de prever** hay que considerarla, en todo caso, en la actividad del hombre medio, pero siempre en relación con las circunstancias personales, de tiempo y de lugar y el entorno físico y social en que se desenvuelve.

# EXCLUSIÓN DE LA CULPA LEVE EN LA RESPONSABILIDAD CONTABLE.

La gravedad de la culpa para apreciar la responsabilidad contable, **excluye la mera negligencia calificable como leve**, es decir, la de alguien extremadamente cauto e inusualmente previsor que adopta actuaciones que se han mostrado eficientes a la postre para evitar el daño, y nos sitúa así en el contexto del **descuido inexcusable**, (S. 19/1998, de 16 de diciembre):

«La negligencia grave nos sitúa en el contexto del descuido inexcusable en personas que **por razón de su formación, conocimientos, experiencia, responsabilidades encomendadas, o listado de deberes, deberían haber observado una serie de precauciones en su actuación, de asequible adopción**, que en su caso habrían enervado el daño producido en las personas o en las cosas. El incumplimiento de los deberes profesionales o el descuido en el desempeño del trabajo para el que se es capaz se sitúa claramente en la esfera de la culpa grave». Se diferencia así, para apreciar este requisito de la responsabilidad contable, entre la culpa grave y la leve, que se calificará, de acuerdo con el art. 1104 del Código Civil, en función de la naturaleza de la obligación y que corresponda a las circunstancias de las personas, del tiempo y del lugar,

# SUPUESTOS DE EXCLUSIÓN DE CULPABILIDAD

S de 23 de julio de 2015, Departamento Tercero:

*“la confianza en el criterio de los técnicos excluiría la negligencia grave del gestor de fondos públicos cuando las eventuales deficiencias que pudiera tener la obra sólo pudieran apreciarse por personas con conocimientos técnicos especializados.”*

**La STCU 1/2003 de 26 de febrero:**

No aprecia responsabilidad contable en el alcalde que ordenó el pago de unos servicios profesionales apoyándose en los informes del interventor municipal, del secretario municipal y de un abogado externo, ya que su actuación: *“estuvo presidida por la prudencia deseable y la diligencia debida rodeándose de los pareceres de los técnicos apropiados para opinar al respecto trasladando la decisión al órgano superior del Gobierno municipal y ejecutándolo acordado de modo literal no se aprecian su conducta ni dolo ni grave negligencia.”*

**Por el contrario SJTCU nº 15/2016, de 12 de diciembre:**

*“el posible incumplimiento por parte de otros de las obligaciones que tienen atribuidas, nunca puede constituir causa para que uno deje de atender las propias”, por lo que las deficiencias organizativas, “lejos de ser una causa de exoneración de la obligación del gestor de fondos públicos de manejarlos con la diligencia debida, refuerza el deber de diligencia, en cuanto el hecho de ser consciente de tal situación, obligaba a extremar los cuidados para evitar el resultado dañoso, habida cuenta que se trataba de un riesgo previsible a la vista de la organización y funcionamiento de la Caja de efectivo de la Corporación”.*

# LA RECIENTE JURISPRUDENCIA QUE PROPICIA UNA RESPONSABILIDAD MERAMENTE OBJETIVA

La SSJTCu 5/2025, de 7 de julio, estima el recurso interpuesto contra la sentencia de primera instancia y declara la responsabilidad del Director Gerente de un ente público al haber permitido, negligentemente, la caducidad de los expedientes de solicitud de reintegro de cantidades indebidamente abonadas a 39 trabajadores.

La sentencia se fundamenta, entre otros, en los siguientes argumentos:

“ los directores o gerentes **responden no sólo por sus actos directos, sino por la falta de supervisión y control de actuaciones que caen bajo su competencia, aunque hubieran sido delegadas, pues tienen una posición de garante respecto a su resultado.**

Que el director gerente atribuyera la tramitación material de los procedimientos de reintegro a trabajadores y a un despacho especializado no constituye una delegación, puesto que no consta una resolución expresa, que hubiera sido precisa conforme a la doctrina de esta Sala.

“El director gerente desplegó diligentemente su competencia en los procedimientos de reintegro, mediante su inicio y culminación -con efectos fallidos en los supuestos de caducidad y positivos en los de recuperación de los abonos indebidos-. **PERO SU RESPONSABILIDAD DERIVA DE SU COMPETENCIA, INDEPENDIENTEMENTE DEL RESULTADO FINAL DEL PROCEDIMIENTO.** (...)”

# LA RECIENTE JURISPRUDENCIA QUE PROPICIA UNA RESPONSABILIDAD MERAMENTE OBJETIVA

“La regulación aplicable a los procedimientos de reintegro se encontraba en el Decreto 40/2017, (...). La sentencia de instancia, al concluir que no concurrió negligencia grave en la actuación del apelado porque apreció su desconocimiento de la normativa aplicable, no tuvo en cuenta que el decreto aparecía citado en los acuerdos de inicio de los procedimientos de reintegro suscritos por el director gerente. Tampoco que el conocimiento y cumplimiento de la regulación le resultaban exigible, atendiendo a la naturaleza técnica del asunto y a las atribuciones, competencias y responsabilidades propias de su cargo directivo, por lo que constituye un elemento determinante de la previsibilidad del daño.

En consecuencia, **la confusión sobre la aplicabilidad de los plazos en los procedimientos de reintegro, con atención prioritaria al de prescripción de las acciones (...) no excluye, sino que confirma, la negligencia grave del director gerente** en el ejercicio de su competencia en estos procedimientos, pues es el plazo de caducidad el que rige el desarrollo básico de su tramitación administrativa. Y se concluye, citando la S. 31/2017, de 6 de noviembre:

**«la culpa o negligencia graves no se eliminan siquiera con el puntual cumplimiento de las precauciones legales o reglamentarias y de las aconsejadas por la técnica, si todas ellas se revelan insuficientes para la evitación del riesgo».**”

**¿VALORACIÓN EX POST?**

**Sentencia de primera instancia del Departamento Tercero de Enjuiciamiento 8/2023. Pagos indebidos ámbito universitario:**

**“La diligencia exigible en la gestión de los fondos públicos resulta más intensa que la obligada en la gestión de patrimonios privados. Requiere la adopción de todas las medidas jurídicas y técnicas necesarias para la evitación de un daño patrimonial a las arcas públicas**

La gestión de fondos públicos supone la administración de fondos ajenos, cuya titularidad corresponde a una Administración o entidad pública, por lo que **debe exigirse una especial diligencia en el cumplimiento de las obligaciones de custodia**. Las Sentencias de la Sala de Justicia 19/2009, de 22 de julio, 5/2019, de 14 de mayo, y 8/2022, de 22 de septiembre, entre otras, definen la culpa o negligencia, conforme al artículo 1104 del Código Civil, como la omisión de aquella diligencia que exija la naturaleza de la obligación y corresponda a las circunstancias de las personas, del tiempo y del lugar. La Sala de Justicia de este Tribunal ha subrayado el rigor con el que ese criterio debe aplicarse por la jurisdicción contable, que enjuicia el manejo de fondos públicos. En su consecuencia, la posible negligencia no se elimina ni siquiera con el puntual cumplimiento de las precauciones legales o reglamentarias y de las aconsejadas por la técnica, si todas ellas se revelan insuficientes para la evitación del riesgo. **Es preciso lo que se denomina “agotar la diligencia”**

**No cabe apreciar dolo en la conducta del demandado, pues ello supondría que previó y aceptó ese resultado dañoso para perjudicar a LA FUNDACIÓN o para obtener un beneficio personal. Pero de la valoración del conjunto de las actuaciones sí se aprecia que el Sr. XXXXI actuó de forma gravemente negligente, pues no guardó las mínimas cautelas que corresponderían no ya al canon de diligencia cualificado por el carácter público de los fondos gestionados, sino al de un buen padre de familia, en los términos exigidos por el artículo 1104 del Código Civil.**

**El criterio del buen padre de familia remite al de un administrador racional y cuidadoso de los propios recursos, que a la hora de tomar una decisión relevante procura informarse, a menudo acudiendo a quien sea un experto o haya tenido una experiencia reciente. Los buenos padres de familia contrastan sus opiniones con otras personas que merecen su confianza, tratan de determinar si el precio, la operación o su proceder son razonables y deciden teniéndolo todo en cuenta.**

**De modo semejante puede caracterizarse la conducta de un gestor de fondos públicos, que debe regirse por la prudencia y el respeto a los procedimientos.**

## Sentencia de segunda instancia:

hay varias circunstancias de la «esfera técnica del caso» que esta Sala de Justicia debe apreciar en el necesario juicio de previsibilidad para poder calificar la conducta del demandado en atención a sus obligaciones y diligencia exigible:

su nombramiento se produjo con posterioridad a las fechas de propuesta y aprobación de la memoria que fijaba el importe de la retribución a la dirección del máster;

fue la anterior responsable la que propuso al director del máster un incremento de su retribución, todo antes de su nombramiento como nuevo director general; y

asimismo, para el pago referido se siguió el protocolo por el personal validador previsto en atención a las cuantías de las facturas abonadas, 023, de forma que solo después de la correcta validación de las facturas, el Director General y la Gerente ordenaron su pago para proceder, finalmente, a la transferencia de los fondos.

En atención a estas circunstancias técnicas del caso, **esta Sala de Justicia no aprecia que el director de la fundación hubiera omitido el requerido juicio de previsibilidad en el caso, conforme a las funciones que tenía atribuidas de custodia, justificación y rendición de cuentas, y el protocolo de actuación, de validación y autorización que siguió, y conforme a la información que tenía disponible, para que le fuera exigible además la labor de supervisar los importes concretos a abonar en cada pago una vez que ya habían sido validados por el personal competente en atención a su cuantía, sin que se pueda calificar entonces de un descuido inexcusable.**

# RETRIBUCIÓN DE ACUMULACIÓN DE FUNCIONES DE HABILITADOS NACIONALES. ABONO A SECRETARIO DURANTE BAJA POR INCAPACIDAD TEMPORAL

**S 3/2024 de 5 de noviembre Departamento Tercero:**

Resulta, apreciable la concurrencia de culpa o negligencia grave en el proceder de los demandados, por las razones siguientes:

I) Doña M., como ordenadora de los pagos en su condición de alcaldesa, (...) debió asegurarse de que las gratificaciones abonadas fueran conformes a la normativa aplicable. Conocía: (i) la situación de acumulación de funciones en la reservadas al puesto de secretaria de clase 1ª del Ayuntamiento (ii) que el concepto que figuraba en las nóminas del Sr. L. era el de gratificaciones; y (iii) que el funcionario no estaba ejerciendo las funciones que tenía acumuladas, las actas de los órganos colegiados de la Corporación manifiestan que se había nombrado una secretaria accidental para el desempeño de aquéllas. Dicho nombramiento accidental es, demás, competencia de la Alcaldesa, y no guardó las cautelas que corresponderían al canon de diligencia cualificado por el carácter público de los fondos gestionados, y tampoco la correspondientes al de un buen padre o madre de familia, en los términos exigidos por el artículo 1104 del Código Civil.

Tampoco consultó formal o informalmente sobre el procedimiento, la técnica usada, la norma aplicada o el modo de resolver la cuestión.

II) **La misma negligencia se aprecia en la conducta de los interventores** don A. y don A.. A ellos, conforme a lo establecido en el artículo 7 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico de control interno de las entidades del Sector Público Local, **les correspondía la fiscalización previa de las nóminas** del Sr. L.; la intervención del reconocimiento de la obligación; la intervención formal de la ordenación del pago de las nóminas y la intervención material de su pago.

En el ejercicio de sus funciones podían recabar cuantos informes jurídicos o técnicos fueran necesarios para el control interno y también, a través de la Alcaldesa, el asesoramiento e informe de los Servicios de Asistencia Municipal y de los órganos competentes de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (artículo 6 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril).

También podían haber consultado a la Dirección General de Función Pública.

El primero no formuló reparo a las nóminas correspondientes a los meses de diciembre de 2020 y enero, marzo y abril de 2021. Don A. no lo hizo a la del mes de febrero de 2021.

**La falta de diligencia en la fiscalización y gestión de los fondos públicos incurre en la negligencia grave contemplada en el artículo 49 de la LFTCu, sin que la misma quede enervada por las argumentaciones de su defensa, que sostiene que las acciones imputadas a los demandados fueron producto de un error involuntario que se intentó corregir de inmediato.**

## Sentencia de segunda instancia 3/2026 SJTCU:

“A pesar de que la diligencia exigible a todo gestor de fondos públicos resulta “especialmente cualificada”, **ello no puede conllevar, en ningún caso, que la responsabilidad contable se convierta en una suerte de “responsabilidad objetiva”, en la que la obligación resarcitoria pudiera nacer de una mera constatación de la existencia de una relación de causalidad entre la conducta del gestor de fondos públicos y el daño producido a los mismos, con independencia de cuál hubiera sido el grado de diligencia seguido en dicha conducta.**

**A la vista de las consideraciones sobre la naturaleza jurídica de las “gratificaciones por desempeño de funciones acumuladas”, resulta evidente que el caso concreto ofrecía la suficiente complejidad para descartar absolutamente la concurrencia del elemento subjetivo de la responsabilidad contable:**

No existía una normativa contable y presupuestaria aplicable a esta situación que fuera clara y precisa, ni tampoco un criterio jurisprudencial consolidado.

El interventor sólo fiscalizó la nómina del mes de febrero de 2021. Con anterioridad a su actuación de control interno, ya se habían fiscalizado un total de cinco nóminas del FHN sin que tampoco se emitiera reparo alguno por la Intervención municipal, ni tampoco se considerase necesario solicitar consulta o informe a ningún organismo. Además de lo anterior, debe añadirse que, según el informe del departamento de nóminas del ayuntamiento la actuación de don A.S.R. habría sido correcta.

# CULPABILIDAD. FALTA DE FORMACIÓN

## S SJTCU 1/2023, DE 1 DE MARZO

“la impericia, la falta de conocimientos o la inexperiencia profesional de los gestores de fondos públicos no son causa de exoneración de la responsabilidad contable que les pudiera ser imputada” (Sentencia 3/1995, de 9 de marzo, y Sentencia 10/2000, de 3 de julio, de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas). Asimismo, como se ha reconocido en la doctrina de esta misma Sala, por todas, Sentencia 31/2004, de 20 de diciembre, **“la aceptación y ejercicio de un puesto de trabajo sin la formación suficiente para desarrollarlo, implica una grave negligencia y no evita la responsabilidad contable”**

# Necesidad de extremar la diligencia como medio de prevenir responsabilidades contables.

Pese a que la responsabilidad contable no tiene carácter objetivo, a mi entender, la jurisprudencia más reciente de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas, está efectuando, en ocasiones, una interpretación restrictiva de las causas de exoneración, y, por el contrario, una ampliación de los supuestos en que cabe concluir la existencia de una grave falta de diligencia, a través de una fundamentación en el que preponderan las competencias y deberes del cargo, sobre las circunstancias concurrentes en cada caso concreto.

De consolidarse dicha jurisprudencia pueden aumentar significativamente las condenas en esta jurisdicción. **Por ello, conviene extremar la diligencia, tan pronto se detecta una irregularidad con trascendencia económica.**

La reciente S. 10/2025, de 4 de noviembre del Departamento 1ª analiza la posible responsabilidad contable derivada de unos pagos indebidos a un funcionario de la entidad por encima de las previsiones legales (complementos de antigüedad, de destino y específico), los cuales habían sido objeto de reparo por el Interventor.

La sentencia relata un caso ilustrativo de cómo se debe actuar en estos casos y sus consecuencias jurídicas:

- La presidenta actuó conforme al criterio del interventor,
- tuvo una actitud plenamente colaboradora y de disposición absoluta;
- para garantizar cualquier resolución, solicitaba todos los informes, su actuación fue diligente en todo momento;
- la presidenta fue extraordinariamente rápida para conseguir la aprobación de la RPT.

Y añade:

No ha quedado acreditado que exista decisión o actuación de la presidenta de la que se pueda derivar responsabilidad, oposición a los criterios de la intervención o el conocimiento y su falta de actuación ante unos pagos considerados indebidos.

Al contrario, ordenó la búsqueda de su expediente personal e impulsó y resolvió el expediente de reintegro por la cantidad no prescrita, (...) siguiendo el previo informe del interventor.

La demandada adoptó, a la vista de la información disponible, **las medidas necesarias para reclamar los pagos que fueron apreciados como indebidos y evitar que prescribiera su reclamación por completo, y adoptó así las medidas correspondientes para evitar el resultado dañoso, previo un juicio de previsibilidad, no siéndole exigibles mayores cautelas, dado que actuó precisamente en atención a los informes previos requeridos en cualquier caso y no pudiendo anticipar por sí sola tales consecuencias, que sólo a la postre pudieron ser advertidas.**

**En suma, la demandada ha adoptado las precauciones debidas en atención a su responsabilidad y adecuadas a las circunstancias del caso, conforme se tenía certeza de los pagos considerados indebidos, a la vista del expediente del funcionario y de los informes sucesivos de intervención, sin que haya quedado acreditada en su conducta la negligencia requerida en el juicio de previsibilidad necesario que debe concurrir para su condena**

# GRACIAS POR SU ATENCIÓN

Entrena & Santín  
A B O G A D O S

RAFAEL ENTRENA FABRÉ - Socio Director

VISITA NUESTRA  
WEB



[www.entrena-santin.com](http://www.entrena-santin.com)