



Roj: STSJ AND 3781/2018 - ECLI: ES:TSJAND:2018:3781

Id Cendoj: **18087330032018100101**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Granada**

Sección: **3**

Fecha: **22/03/2018**

Nº de Recurso: **612/2014**

Nº de Resolución: **563/2018**

Procedimiento: **Contencioso**

Ponente: **INMACULADA MONTALBAN HUERTAS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA, CEUTA Y MELILLA**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN TERCERA**

**RECURSO 612/2014**

**SENTENCIA NÚM. 563 DE 2.018**

**Ilma. Sra. Presidenta:**

**Doña Inmaculada Montalbán Huertas**

**Ilmo/a Sr/ Sra. Magistrado/a**

**Don Antonio Cecilio Videras Noguera**

**Doña María del Mar Jiménez Morera**

En la Ciudad de Granada, a veintidós de marzo de dos mil dieciocho.

Ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla, sede en Granada, se ha tramitado el procedimiento ordinario número **612/2014**, siendo parte demandante la procuradora doña María Fidel Castillo Funes, en nombre y representación de **CONFEDERACIÓN SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS ANDALUCÍA**, asistida de letrado.

Como parte demandada la procuradora doña Silvia Iriarte López Mañas, en nombre y representación de **CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA**, asistida de la letrada doña Carmen Carretero Espinosa de los Monteros.

La cuantía del recurso es indeterminada.

Interviene como magistrada ponente la Ilustrísima señora doña Inmaculada Montalbán Huertas.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** - Interpuesto recurso contencioso-administrativo se admitió a trámite. Se acordó reclamar el expediente administrativo que ha sido aportado.

**SEGUNDO** - En su escrito de demanda la Confederación sindical demandante expuso cuantos hechos y fundamentos de derecho consideró de aplicación. Terminó por suplicar a la Sala sentencia que, estimando íntegramente el recurso, declare la nulidad de la resolución del 24 de abril de 2014 - dictada por el Presidente de la Cámara de Cuentas de Andalucía- y contra el acuerdo de aprobación del informe de fiscalización de subvenciones de Servicio Andaluz de Empleo para la formación profesional para el empleo y seguimiento de las recomendaciones incluidas en el informe 2004-Ejercicios 1009-2010; contra el propio informe de fiscalización



definitivo. Solicitud retroacción del procedimiento al momento de darle traslado del Informe Provisional, con vista de expediente y plazo para formular alegaciones. Solicitud la imposición de costas a la administración.

**TERCERO.** - En su escrito de contestación a la demanda, la Administración demandada opuso causa de inadmisibilidad al recurso contencioso administrativo por defecto de jurisdicción; subsidiariamente, solicitó la desestimación por ser ajustadas a derecho las resoluciones recurridas.

**CUARTO.** - Tras el período de prueba y sin conclusiones, al no solicitar las partes la celebración de vista pública, ni estimarse necesario por la Sala, se señaló para deliberación, votación y fallo del presente recurso el día y hora señalado en autos, en que efectivamente tuvo lugar, habiéndose observado las prescripciones legales en la tramitación del recurso.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO** .- Es objeto del presente recurso contencioso-administrativo el acuerdo de 24 de abril de 2014 - dictado por el presidente de la Cámara de Cuentas de Andalucía - que inadmite a trámite el recurso interpuesto por la Confederación Sindical contra el informe de fiscalización de subvenciones de Servicio Andaluz de Empleo para la formación profesional para el empleo y seguimiento de las recomendaciones incluidas en el informe 2004-Ejercicios 1009-2010 ( OE 01/2012) así como el informe mismo ( doc. 2). Y ello en atención a que se trata de un informe de fiscalización contra el cual no cabe recurso alguno según el art. 44.5 de la ley de funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

El Confederación sindical demandante en realidad no combate la decisión de inadmisión; sino que, haciendo caso omiso a los argumentos de la resolución impugnada, solicita la retroacción del procedimiento para ser oída antes de la emisión del informe de fiscalización. Sostiene que existe un vicio de procedimiento esencial en la confección del Informe de Fiscalización consistente en la omisión de traslado al sindicato demandante para alegaciones, con infracción de la norma 72.11.3 del Manual del Procedimiento de la Cámara de Cuentas. Afirma que tal omisión le ha provocado indefensión, ya que no ha podido realizar alegaciones respecto de los datos y porcentajes que se le atribuye, a diferencia de lo ocurrido con otra entidad a la que se le dio intervención en el expediente. Pero lo cierto es que el artículo 13 y 16 del citado Manual solo prevé trámite de audiencia al "organismos controlado" y no menciona terceros interesados, cualidad que tampoco puede recibir la otra entidad señalada como término de comparación por la actora, ya que solo se le realizó requerimiento para aportación de documentación.

**SEGUNDO.**- Por razones de lógica procesal corresponde analizar la causa de inadmisibilidad opuesta por la administración, consistente en ausencia de jurisdicción, ex artículo 69 a) LJCA . Argumenta al efecto que, conforme al artículo 1 de la LJCA , los juzgados y tribunales del orden contencioso administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las administraciones públicas sujetas al Derecho Administrativo.

La excepción procesal de inadmisibilidad utiliza las mismas razones que la resolución de inadmisibilidad a trámite que es objeto del recurso. Para decidir sobre ella es necesario recordar que la Cámara de Cuentas, según el art. 1 de la Ley 1/1988 de 17 de marzo , es un órgano técnico dependiente del Parlamento de Andalucía al que, sin perjuicio de las competencias que la Constitución atribuye al Tribunal de Cuentas, corresponde la fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable de los fondos públicos de la Comunidad Autónoma Andaluza, y más concretamente, debe fiscalizar la actividad económico-financiera del sector público de Andalucía, en el que se incluyen las empresas públicas dependientes de las Corporaciones Locales ( art. 4 en relación con el art. 2.b ) de conformidad con el ordenamiento jurídico. Por mor de su función fiscalizadora, le corresponde comprobar el sometimiento de la actividad económica y financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía ( artículo 1 de la Ley 1/1988, de 17 de marzo de la Cámara de Cuentas de Andalucía), exponiendo su resultado al Parlamento autonómico por medio de informes o memorias, ordinarias o extraordinarias, mociones y notas. En el desempeño de esta actividad no ejerce ninguna clase de jurisdicción, ni tampoco realiza propiamente una función administrativa desde el momento que actúa por exclusivo mandato e interés del Parlamento, a quien rinde el resultado de su fiscalización, manteniendo una dependencia directa del Poder Legislativo autonómico. De manera que el control del orden jurisdiccional se limita a las pretensiones que se deduzcan en relación con " a) los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos de derecho público" ( artículo 1.3 LJCA ).

En el presente caso el sindicato recurrente pretende someter a revisión por la Jurisdicción Contencioso - Administrativa un acuerdo del Presidente de la Cámara de Cuentas que inadmite a trámite el recurso administrativo contra el informe de fiscalización de subvenciones de Servicio Andaluz de Empleo para la formación profesional para el empleo y seguimiento de las recomendaciones incluidas en el informe 2004-Ejercicios 1009-2010 ( OE 01/2012). Informe cuyo único destinatario es el Parlamento andaluz. En esta línea



discursiva, es obvio que el ejercicio de la actividad fiscalizadora propiamente dicha no puede ser susceptible de control jurisdiccional, sin perjuicio de que lo sean aquellos actos o decisiones que, en la esfera de la actividad de enjuiciamiento, se produzcan a posteriori como consecuencia del ejercicio de aquella función de fiscalización o por razón de la actividad administrativa desarrollada por efecto de aquella.

Así lo tiene declarado el Tribunal Supremo en Auto 11239/2000, de 3 de marzo de 2000 (recurso 346/1999), en el cual se analizan los precedentes de la cuestión para fijar la doctrina jurisprudencial vigente que resulta de plena aplicación a este caso. Dice así: "Segundo.- Es muy cierta la sentencia de 18 de octubre de 1986 y la doctrina de esta Sala que en ella se contiene, donde también en un supuesto de actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se admitió la posibilidad de revisión jurisdiccional. El razonamiento que le sirve de fundamento consiste en que la Disposición Final Segunda-1 de la Ley Orgánica 2/1982 dispuso que «La Ley de Procedimiento Administrativo será supletoria de las normas reguladoras de los procedimientos fiscalizadores», de donde la sentencia derivaba la recurribilidad jurisdiccional de los informes fiscalizadores por considerar que participan "de las características de la actividad administrativa ... y, por ello, es una actividad sometida a recursos administrativos y jurisdiccionales", considerando así que se trataba de "una función que, según la propia Ley Orgánica, hay que entender administrativa, aunque solo sea en una parte a la que hay que aplicar la Ley de Procedimiento Administrativo, de cuya aplicación no pueden excluirse los recursos que en ella se establecen". Y justo es reconocer que tal razonamiento era sostenible en la fecha que se produjo (1986) pero no en la actualidad, y no porque la Sala cambie de criterio sino porque en 5 de abril de 1988 se promulgó la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, donde claramente se establece que «La tramitación de los procedimientos de fiscalización se ajustará a las prescripciones de este Título y, en su defecto, se aplicarán las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo, a excepción de las que determinan el carácter de parte o legitiman para la interposición de recursos en vía administrativa o jurisdiccional» (Art. 32-1), y la Disposición Adicional Primera-1 remacha que «En todo lo que no se halle previsto en esta Ley y en las disposiciones reglamentarias que la desarrolle, se observarán, en materia de procedimiento, recursos y forma de las disposiciones y actos de los órganos del Tribunal de Cuentas no adoptados en el ejercicio de sus funciones fiscalizadora y jurisdiccional, en cuanto resulten aplicables, las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo». Es manifiesto, por tanto, que en una Ley posterior a aquella nuestra sentencia de 1986, claramente se ha determinado la inaplicación del régimen de recursos administrativos a los actos fiscalizadores del Tribunal de Cuentas que, por su propia esencia y naturaleza, emite este Tribunal como Comisionado del Parlamento que es su único destinatario y receptor.

Resulta, por tanto que los acuerdos de fiscalización que adopte el Tribunal de Cuentas para su sometimiento a la Comisión Mixta Congreso-Senado, no son susceptibles de recurso en vía administrativa ni en esta jurisdiccional, todo ello sin perjuicio de que si, consecuencia de los mismos, se derivara, en fase de enjuiciamiento, la depuración de responsabilidades contables, serían susceptibles de los correspondientes recursos ante aquel Tribunal y, cuando proceda, de los recursos de casación y de revisión ante este Tribunal Supremo interpuestos contra las sentencias dictadas por las Salas del Tribunal de Cuentas ."

Es así que llegamos a la misma conclusión que la sentencia de fecha 14 de octubre de 2012 (recurso núm. 757/2001) dictada por la Sala Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Andalucía, sede en Sevilla , que declara lo siguiente: "Sobre la primera alegación previa -la relativa a la falta de jurisdicción- se entiende por esta Sala que si bien hipotéticamente pueden concurrir irregularidades durante la tramitación del informe -a partir del cual pudieran concretarse imputaciones, delimitarse responsabilidades o deducirse propuestas por lo que, en principio, no repugnaría su revisión jurisdiccional, lo que se considera decisivo a nuestro juicio es que el destinatario del informe es el Parlamento de Andalucía, al que le corresponderá las decisiones que, al implicar a una organismos autonómicos, podrán traducirse en actos administrativos susceptibles de impugnación administrativa y jurisdiccional. Si bien es cierto que como se recogió en la STS de 18-10-1996 la doctrina está de acuerdo -y el Tribunal Supremo así lo admite- que no sólo la Administración administra ni todo lo que hace la Administración es administrar, y por ello, el que la Cámara de Cuentas no sea Administración Pública no basta por sí solo para excluir de la calificación de administrativa la actividad que desarrolla o al menos una parte de ella -de lo que es ejemplo la posibilidad de revisión jurisdiccional de los acuerdos del Tribunal de Cuentas en los que se declare la responsabilidad contable-, y que conforme al art. 8 de la Ley 1/1988 el ejercicio de la función fiscalizadora se realizará con sometimiento al Ordenamiento Jurídico, sin embargo si se llega a admitir la revisión jurisdiccional de la función de informe desplegada por la Cámara de Cuentas, y en el caso de una eventual Sentencia estimatoria, los destinatarios del informe -el Parlamento de Andalucía, el Tribunal de Cuentas, la Entidad Local- podrían encontrarse, por un lado, con el informe sobre la gestión económico financiera emitido por un órgano comisionado, y por el otro con una Sentencia contradictoria de obligado cumplimiento, y todo ello para concurrir en su decisión -previa apreciación de informe y Sentencia contradictorios- de adoptar las medidas que procedan a las que se refiere el apartado 2 del art. 12 de la Ley 1/1988 , que no son sólo las



relativas a la obligada comunicación al Tribunal de Cuentas a la que se refiere el apartado 3 caso de apreciarse indicios de responsabilidad contable".

En definitiva el Informe de fiscalización recurrido por el sindicato es un informe o juicio técnico que no genera relaciones jurídicas; sino que corresponde al Parlamento la valoración de ese informe y la toma de decisiones de naturaleza jurídica. Por ello tenemos que concluir que el informe de fiscalización objeto del presente recurso pertenece a un ámbito del derecho que, por sus peculiares características está excluido del control jurisdiccional de los Tribunales del Orden Contencioso Administrativo. En consecuencia, se inadmite el recurso contencioso administrativo por ausencia de jurisdicción.

**TERCERO** .- Dadas las dudas de derecho generadas en la litis no procede realizar pronunciamiento de condena en costas.

Vistos los preceptos legales citados y demás de pertinente y general aplicación, la Sala, por la Autoridad que nos confiere la Constitución Española, dicta el siguiente

## F A L L O

**DECLARAMOS INADMISIBLE** el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la procuradora doña María Fidel Castillo Funes, en nombre y representación de **CONFEDERACIÓN SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS ANDALUCÍA** contra la resolución del 24 de abril de 2014 - dictada por el Presidente de la Cámara de Cuentas de Andalucía- y contra el acuerdo de aprobación del informe de fiscalización de subvenciones de Servicio Andaluz de Empleo para la formación profesional para el empleo y seguimiento de las recomendaciones incluidas en el informe 2004 , Ejercicios 1009-2010. Sin declaración de condena sobre las costas procesales.

Notifíquese la presente resolución a las partes, con las prevenciones del artículo 248.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 01 de julio, del Poder Judicial , haciendoles saber que, contra la misma, cabe interponer recurso de casación ante el Tribunal Supremo, limitado exclusivamente a las cuestiones de derecho, siempre y cuando el recurso pretenda fundarse en la infracción de normas de Derecho estatal o de la Unión Europea que sea relevante y determinante del fallo impugnado, y hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora. Para la admisión del recurso será necesario que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo estime que el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, de conformidad con los criterios expuestos en el artículo 88.2 y 3 de la LJCA . El recurso de casación se preparará ante la Sala de instancia en el plazo de treinta días, contados desde el siguiente al de la notificación de la resolución que se recurre, estando legitimados para ello quienes hayan sido parte en el proceso, o debieran haberlo sido, y seguirá el cauce procesal descrito por los artículos 89 y siguientes de la LJCA . En iguales términos y plazos podrá interponerse recurso de casación ante el Tribunal Superior de Justicia cuando el recurso se fundare en infracción de normas emanadas de la Comunidad Autónoma.

El recurso de casación deberá acompañar la copia del resguardo del ingreso en la Cuenta de Consignaciones núm.: 1749000024061214, del depósito para recurrir por cuantía de 50 euros, de conformidad a lo dispuesto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre , salvo concurrencia de los supuestos de exclusión previstos en el apartado 5º de la referida Disposición Adicional Decimoquinta o beneficiarios de asistencia jurídica gratuita.

Y para que esta Sentencia se lleve a puro y debido efecto, una vez alcanzada la firmeza de la misma, remítase testimonio junto con el expediente administrativo al órgano que dictó la resolución impugnada, que deberá acusar recibo dentro del término de diez días, e indicar el órgano responsable del cumplimiento del fallo conforme previene la Ley, dejando constancia de lo resuelto en el procedimiento.

Así por esta nuestra sentencia, de la que se llevará testimonio de la misma a los autos principales, la pronunciamos, mandamos y firmamos.