3. FISCALÍA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

3.1 **Introducción**

El año 2020, sin duda, pasará a la historia como un año especial debido a la crisis sanitaria producida por el Covid-19, calificada el 11 de marzo de 2020 de pandemia por la Organización Mundial de la Salud.

Al respecto, el 14 de marzo de 2020 se publica en el BOE el RD 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaraba el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19.

Esta circunstancia ha tenido incidencia en todas las naciones y en todos los segmentos de población, especialmente los que componen la tercera edad, que ha sufrido una extraordinaria mortandad.

Las instituciones públicas españolas se han visto afectadas en su funcionamiento como no podía ser menos. El Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales han tenido que adoptar medidas excepcionales con los consiguientes efectos en la economía de la Nación.

La limitación de la actividad económica y la restricción de movimientos de la población han causado un impacto grave en la riqueza de nuestro país, lo que ha producido una disminución del producto interior bruto de un 10,8 %.

El Pleno del Tribunal y la Comisión de Gobierno, como consecuencia de los imprevistos acontecimientos, han adoptado una serie de acuerdos dirigidos a garantizar la salud y seguridad de su personal, así como a garantizar la debida aplicación del RD 463/2020, de 14 de marzo, en todo su alcance y de manera uniforme en el ámbito de la Institución.

La primera medida adoptada por la Comisión de Gobierno resultó ser el Acuerdo de 10 de marzo de 2020, por el que se aprueba el protocolo para la habilitación temporal del teletrabajo respecto de colectivos afectados por alguna de las situaciones de especial riesgo o protección en él definidas. En esa misma fecha, la citada Comisión acuerda, con carácter extraordinario y estrictamente temporal, la reducción y flexibilización de la jornada laboral, siguiendo las recomendaciones del Ministerio de Sanidad y la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, con la finalidad de evitar la concurrencia simultánea de grandes afluencias de personal en sus sedes.

Posteriormente, la Comisión de Gobierno aprueba el 12 de marzo de 2020 un Acuerdo por el que se extiende la habilitación extraordinaria y temporal del teletrabajo a todo el Tribunal de Cuentas.

Tras la aprobación del RD 463/2020, de 14 de marzo, la Comisión de Gobierno adopta distintos acuerdos en función de la evolución de la pandemia.

Cabe destacar que, durante el período comprendido en esta memoria, el Tribunal ha realizado un esfuerzo sin precedentes en la aplicación de las Tecnologías de la Información a su actividad, de tal manera que sus órganos y el personal han continuado desarrollando sus funciones, a pesar del confinamiento decretado por el estado de alarma.

Desde la declaración del mencionado estado, los procedimientos de administración electrónica han permitido al personal del Tribunal ejercer su labor sin merma en cuanto a su eficacia y eficiencia y, respecto de las relaciones con el exterior, se ha incrementado de manera ostensible el uso de las distintas aplicaciones y plataformas para la recepción y envío telemático de información y documentación gestionadas por el Tribunal de Cuentas.

A lo largo de 2020 se ha potenciado la modernización de las infraestructuras TIC con las que cuenta el Tribunal, adaptándolas al nuevo escenario causado por la pandemia. El objetivo ha sido modernizar su gestión interna y mejorar su eficacia en el ejercicio de su función fiscalizadora y de enjuiciamiento contable, así como facilitar el acceso electrónico a los ciudadanos y a las entidades públicas a sus servicios y trámites electrónicos.

Asimismo, se ha culminado el diseño y desarrollo de la nueva Intranet del Tribunal, que ha sustituido a la anterior. La Intranet ofrece funcionalidades al servicio de la gestión y comunicación interna de la Institución y de la gestión del conocimiento y difusión de buenas prácticas en el ámbito de las funciones del Tribunal. Resulta de justicia poner de manifiesto la destacada actuación que ha tenido la Unidad Informática del Tribunal, que ha duplicado sus esfuerzos y dedicación en orden a atender las múltiples necesidades de los diferentes órganos de la Institución. La prontitud y eficacia en la solución de los problemas suscitados ha permitido que el Tribunal haya seguido desarrollando sus funciones de manera satisfactoria.

Al respecto, debe indicarse que la Fiscalía ha continuado, durante este período, despachando todos los asuntos que han ingresado, tanto de fiscalización como de enjuiciamiento.

En este sentido, conviene señalar que la Fiscalía ha interesado, igualmente, la exigencia de responsabilidades contables respecto de los Informes aprobados por los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas, de los que se ha dado traslado.

Por otra parte, la Fiscalía ha apoyado la realización de fiscalizaciones en el programa anual correspondiente al ejercicio 2021, referi-

das a la actuación administrativa de todo el Sector Público en relación con el Covid-19.

En el ámbito jurisdiccional, debe mencionarse la relevante Sentencia n.º 1479/2020 de la Sala 3.ª del TS (recurso de casación 5332/2018), de fecha 10 de noviembre de 2020, que establece la doctrina vigente sobre el régimen de prescripción de la responsabilidad contable prevista en el apartado 4.º de la Disposición Adicional Tercera de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, que estima el recurso interpuesto por el Ministerio Fiscal contra la Sentencia n.º 4/2018, de 30 de mayo, de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas. Dicha sentencia será objeto de análisis en el apartado correspondiente de esta Memoria.

En cuanto a dotación de personal, procede señalar la incorporación a la Fiscalía, con fecha 25 de noviembre de 2020, del Ilmo. Sr. Fiscal D. Carlos Castresana Fernández, en plaza de nueva creación, de acuerdo con el Real Decreto 255/2019, de 12 de abril, por el que se amplía la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal para adecuarla a las necesidades existentes.

El Preámbulo de dicha disposición justifica la ampliación en la «constatación de que el fenómeno de la corrupción y su afectación al dinero público está teniendo cada vez mayor presencia en el ejercicio de las funciones que corresponden a este Tribunal y, por ende, a la Fiscalía que actúa en el mismo».

Como se indicaba en la Memoria anterior, por medio de Resolución aprobada por la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones, de fecha 1 de julio de 2019, se ha creado la Unidad de Apoyo a la Fiscalía del Tribunal de Cuentas. Con fecha 11 de diciembre de 2020 se ha procedido al nombramiento de D. Manuel Rodríguez Martínez como jefe de la Unidad de Apoyo, del Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado.

Ambas decisiones ponen de manifiesto la sensibilidad que el Gobierno y la Excma. Sra. Fiscal General del Estado han mostrado, en todo momento, con las acuciantes necesidades que presentaba esta Fiscalía, que en los últimos años ha tenido que acometer nuevos retos, tanto en materia de Fiscalización como de Enjuiciamiento. El creciente número de asuntos y su complejidad, junto con la especialización necesaria, justifican las medidas adoptadas.

En el actual diseño territorial que configura la vigente Constitución de 1978, con la consiguiente dispersión de múltiples entes públicos que gestionan ingentes recursos económicos, la intervención del Ministerio Fiscal, en cumplimiento de las significativas e importantes misiones que le confiere el artículo 16.2 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, de 5 de abril de 1988, implica que sea

la única institución que vela por la integridad de los fondos públicos en las diferentes Administraciones Públicas, estando presente en todos los procesos de responsabilidad contable que se siguen en esta jurisdicción especializada.

Esta encomienda y legitimación del Ministerio Fiscal, cuya actuación se enmarca en lo establecido en el artículo 124 de la Constitución, refuerza la acertada previsión de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, de 12 de mayo de 1982, al disponer que la Fiscalía constituya un órgano del Tribunal (artículo 19 g) y que el Fiscal forme parte del Pleno de la Institución (artículo 21.1).

Sendos mandatos están en completa sintonía con la imperiosa necesidad de defender el patrimonio público, tal y como se configura en la dogmática moderna, y obedecen a la naturaleza del propio Ministerio Fiscal, que crecientemente amplía sus cometidos de acuerdo con las exigencias de la sociedad.

En este sentido, los valores que proclama la Constitución sobre el Fiscal, en relación con los principios rectores de legalidad e imparcialidad que inspiran su actuación, cobran una dimensión de especial consideración en lo que atañe a la protección de los caudales públicos. De ahí, que deba preservarse su autonomía.

Procede destacar, además, que la intervención del Ministerio Fiscal no se circunscribe a las funciones conferidas al Tribunal de Cuentas por el artículo 136 de la Constitución, sino que se extiende a las fiscalizaciones aprobadas por los órganos de control externo (Ocex) de las comunidades autónomas.

El impacto del sector público en la actividad económica de toda la Nación es muy elevado, razón por la que la utilización de los recursos públicos, de manera eficaz y eficiente, resulta imprescindible.

Ello es así, especialmente, en unos momentos en que España sufre una crisis sanitaria sin precedentes en su historia moderna, con los problemas financieros que ello entraña para el Estado, lo que obliga a sus gestores a optimizar los medios económicos que la sociedad, con notable esfuerzo, pone en sus manos.

En las circunstancias presentes, el control de la contratación pública y de las subvenciones adquiere una importancia trascendental, por lo que, tanto el Tribunal de Cuentas como los Ocex, tienen como objetivo prioritario dedicar singular atención a estas áreas de riesgo, a fin de contribuir a la reducción de las ineficiencias existentes.

Finalmente, procede señalar que el 13 de febrero de 2020 se firmó un Convenio entre el Tribunal de Cuentas y el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España para la consulta por aquel

de la titularidad real de sociedades mercantiles a través del Registro Mercantil.

El convenio habilita al personal del Tribunal de Cuentas a consultar de manera inmediata la información sobre los titulares reales de las sociedades mercantiles, las sociedades de las que una persona física es titular real, así como las sociedades de las que una sociedad se encuentra en la cadena de control de un titular real.

Esta vía de comunicación permite agilizar el acceso a la información sobre titularidades reales en el desarrollo de las competencias de Tribunal de Cuentas. En el ámbito de la función fiscalizadora facilita la obtención de dicha información respecto, entre otros, los terceros que contraten con el sector público y los perceptores de subvenciones y ayudas públicas. Para el ejercicio de la función de enjuiciamiento contable, ofrece una información especialmente útil para la ejecución de las sentencias y para la adopción de las medidas cautelares dirigidas al aseguramiento del efectivo cumplimiento de las resoluciones judiciales que se dicten.

Asimismo, el 21 de enero de 2020 se firmó un Convenio de colaboración entre el Tribunal de Cuentas y el Consejo General del Poder Judicial, con el objeto de establecer el marco de colaboración a desarrollar entre ambas instituciones en materia de formación. En concreto, ambas partes convienen en realizar actividades conjuntas de formación, en áreas de interés común, así como abrir, recíprocamente, a la participación de jueces, magistrados y personal al servicio del Tribunal de Cuentas, las actividades formativas que se organicen en el marco de sus respectivos Planes de Formación.

El acontecimiento institucional más destacado del ejercicio 2020 fue la visita de Su Majestad el Rey al Tribunal de Cuentas, en su sede de la calle Fuencarral, que tuvo lugar el día 24 de septiembre.

Durante la misma, Su Majestad el Rey mantuvo una reunión de trabajo con los miembros del Pleno, en la que fue informado sobre el ejercicio de las funciones de la Institución y las distintas iniciativas que está llevando a cabo con el objetivo de contribuir a promover la buena gestión económico-financiera de las entidades públicas.

3.2 **La Fiscalía del Tribunal de Cuentas**

3.2.1 Fiscales

El pasado año 2020, la plantilla de la FTCu estaba integrada, a 31 de diciembre, por los Fiscales que se indican a continuación:

Fiscal-Jefe: Excmo. Sr. D. Miguel Ángel Torres Morato, que tomó posesión de su cargo el 7 de septiembre de 2015.

Teniente Fiscal: Ilmo. Sr. D. Luis Rueda García, que tomó posesión de su cargo el día 25 de junio de 2007.

Fiscales:

Ilmo. Sr. D. José Ángel Serrano Herraiz, que tomó posesión de su cargo el 26 de junio de 1998.

Ilmo. Sr. D. Fernando Cotta y Henríquez de Luna, que tomó posesión de su cargo el 28 de julio de 2015.

Ilma. Sra. Dña. María Luisa de la Hoz García, que tomó posesión de su cargo el 29 de septiembre de 2005.

Ilmo. Sr. D. Carlos Castresana Fernández, que tomó posesión de su cargo el 25 de noviembre de 2020.

3.2.1.1 *Organización del trabajo*

Con motivo de la incorporación del Ilmo. Sr. D. Carlos Castresana Fernández se ha procedido a una nueva distribución de trabajo entre todos los fiscales.

En este sentido, se ha procurado que los miembros de la plantilla despachen asuntos que estén relacionados con la fiscalización, ya sea de la competencia del Tribunal de Cuentas o de los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas, y con los procedimientos de responsabilidad contable.

Parece razonable que, en la asignación de trabajo del Fiscal Jefe, sin perjuicio de otras atribuciones, se incluya el despacho de la totalidad de la actividad fiscalizadora llevada a cabo por el Tribunal, así como la de cualquier otra que, independientemente de su naturaleza, deba ser aprobada por el Pleno, tal y como la elaboración de mociones, memorias o notas, o la confección del Programa Anual de Fiscalizaciones a desarrollar por el Tribunal, o la resolución de recursos en materia de personal.

La razón de dicha encomienda es obvia. Teniendo que ser discutidos en el Pleno del Tribunal tales asuntos, parece lo más prudente que

su despacho sea asumido por quien vaya a asistir a las sesiones del mismo, en donde van a recibir su aprobación. Solamente de esta manera se puede asegurar que la intervención del Fiscal en el Pleno se produce con la pertinente preparación, pues es perfectamente conocedor de cada proyecto de resolución desde su inicial elaboración hasta su redacción definitiva, habiendo intervenido en la formulación de las oportunas observaciones.

Asimismo, el Fiscal Jefe tiene a su cargo la tramitación de las diligencias preprocesales, excepto las provenientes de los Órganos de Control Externo, el visado de dictámenes, los procesos contables de especial trascendencia y las relaciones institucionales con los restantes órganos del Tribunal de Cuentas.

El Teniente Fiscal, además de compartir las tareas de visado con el Fiscal Jefe, asume el despacho de determinados procesos jurisdiccionales, los expedientes de cancelación de fianzas, la preparación de informes relativos a cuestiones de naturaleza jurisdiccional y fiscalizadora, que requieren el establecimiento de un criterio homogéneo, las relaciones internacionales de la Fiscalía, los cometidos atribuidos a los Directores técnicos de los Departamentos del Tribunal de Cuentas, y ciertos informes de fiscalización de los OCEX. También actúa como portavoz de la Fiscalía.

La restante actividad del TCu es atendida por los cuatro fiscales de la plantilla, quienes se ocupan de dictaminar determinados informes de fiscalización aprobados por los OCEX y concretos números de los procesos jurisdiccionales, que se tramitan ante la Sección de Enjuiciamiento.

Asimismo, todos los miembros de la plantilla intervienen en las correspondientes Actuaciones Previas, con asistencia, en su caso, a los actos de liquidación provisional, cuya práctica reciente resulta cada vez más laboriosa por la extensión del tiempo dedicado a tal menester y por el obligado estudio de los temas abordados.

Procede hacer referencia a la especial complejidad que presentan algunos procedimientos contables, que están relacionados con procesos que se siguen en el orden penal o contencioso administrativo.

Tales asuntos son abordados desde la acreditada experiencia de los fiscales que componen la plantilla, teniendo en cuenta las recientes resoluciones del Tribunal Supremo y las aportaciones doctrinales que impulsa la propia Fiscalía, que han tenido favorable acogida en recientes pronunciamientos, tanto del Alto Tribunal como de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas. Con ello, se trata de encauzar determinados problemas sustantivos y procesales, genuinos de la

jurisdicción contable, que hasta la fecha no habían encontrado el tratamiento adecuado.

Debe destacarse el alto grado de compromiso demostrado por los fiscales en el desempeño de su cometido, en tiempos especialmente difíciles, así como su acendrado compañerismo manifestado ante circunstancias personales adversas, que han sido superadas satisfactoriamente.

3.3 **Intervención de la Fiscalía en la actividad fiscalizadora**

3.3.1 Introducción

La función fiscalizadora del TCu se caracteriza por ser suprema, pero no por ser la única que se lleva a cabo en España sobre la actividad económico-financiera del sector público, ya que doce de las diecisiete Comunidades Autónomas (en lo sucesivo CCAA) constituidas en España [10] se han dotado de órganos de control externo de la actividad económica y financiera del sector público en el ámbito autonómico y municipal, que concurren, de manera coordinada con el TCu, en la realización de dicha actividad fiscalizadora. Tales órganos reciben distintas denominaciones, por lo que la referencia a los mismos de manera conjunta se realizará con el acrónimo OCEx.

La realización de dicha actividad fiscalizadora se lleva a cabo a través de un procedimiento cuya tramitación en la Fiscalía no está recogida en el programa de gestión «Fortuny», razón por la cual los datos referentes a la misma se obtienen de bases de datos confeccionadas al efecto, una para los procedimientos tramitados en el TCu y otra para los tramitados por los OCEx.

La intervención de la Fiscalía en los procedimientos de una y otra clase se produce en momentos distintos, puesto que, mientras que en los que se tramitan en el TCu la intervención de la Fiscalía tiene lugar antes de su aprobación por el Pleno, en los que se tramitan ante los OCEx, dicha intervención tiene lugar después de que el Informe haya sido aprobado por el Órgano de Control y, en algunos casos, después de que el mismo haya sido presentado ante la Asamblea Parlamentaria de la correspondiente Comunidad Autónoma.

Con la pretensión de conseguir la máxima colaboración entre Instituciones que tienen el mismo objetivo, la Fiscalía del TCu y determinados OCEx han firmado los pertinentes protocolos de actuación que tienen por objetivo normalizar el procedimiento para promover la exigencia de responsabilidades contables, o de otra naturaleza, derivadas de hechos contenidos en los Informes de Fiscalización aprobados por dichos OCEx.

En este sentido, la Fiscalía ha suscrito protocolos con las siguientes Instituciones: la Cámara de Comptos de Navarra, la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias, el Consejo de Cuentas de Castilla y León, la Cámara de Cuentas de Andalucía, la Audiencia

[10] Las CCAA en las que no están constituidos OCEx son Cantabria, Extremadura, La Rioja, Murcia y Castilla-La Mancha.

de Cuentas de Canarias y la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.

Por parte del Ministerio Público se ha fomentado la existencia de relaciones con los presidentes y síndicos mayores de los OCEx, así como con los restantes miembros que integran dichas Instituciones.

Es evidente que dicha labor conjunta contribuye a la mejora del resultado de las fiscalizaciones programadas y a facilitar, en su caso, la exigencia de las responsabilidades detectadas.

El perfeccionamiento de la reglamentación es constante en las Instituciones de Control Externo.

Al respecto, debe destacarse la modificación de las normas de fiscalización del TCu, aprobada en el Pleno de fecha 28 de mayo de 2020, en cuya virtud se da nueva redacción a la norma 7 de procedimiento.

Dicha norma establece que «El Tribunal de Cuentas mantendrá un único censo de entidades pertenecientes al sector público en el que se consignarán los datos esenciales para su identificación y el departamento o unidad que tenga atribuida su fiscalización. La Presidencia de la Sección de Fiscalización mantendrá actualizado el censo con la colaboración de los departamentos de fiscalización, dentro del ámbito de sus respectivas competencias. Se considerarán como datos de identificación de las entidades en el censo los del Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local (INVENTE), con las excepciones que sobre su contenido pudieran derivar del ejercicio de la función fiscalizadora del sector público y, en su caso, del funcionamiento de dicho registro público».

3.3.2 La intervención de la Fiscalía en la actividad fiscalizadora del TCu

Siendo la actividad fiscalizadora externa de la gestión económico-financiera del sector público una competencia exclusiva del TCu o de los OCEx, la exposición de la intervención de la Fiscalía en el ejercicio de la misma se realizará distinguiendo el carácter, nacional o autonómico, del órgano que la ha llevado a cabo.

La intervención de la Fiscalía en el ejercicio de la función fiscalizadora del TCu tiene lugar en tres momentos distintos:

A) La Fiscalía participa en la preparación y aprobación del Programa Anual de Fiscalizaciones.

La aprobación del Programa Anual de Fiscalizaciones es competencia del Pleno. En este Plan se incluyen las fiscalizaciones acorda-

das por el Pleno, las fiscalizaciones de la Cuenta General del Estado y de las Cuentas Anuales de las Comunidades y Ciudades Autónomas, que carecen de Órganos de Control Externo, y las fiscalizaciones de los partidos políticos y de los procesos electorales. Igualmente, deben incluirse en el Plan, aquellas fiscalizaciones requeridas por la Comisión Mixta del Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.

La Fiscalía considera beneficioso y así lo interesa en la medida de sus posibilidades, el hecho de que, en el ámbito de las corporaciones locales, se lleve a cabo un número superior de fiscalizaciones a fin de esclarecer las causas que han originado, en algunos casos, significativos endeudamientos en dichas arcas, así como que se proceda a la comprobación de la eficacia y eficiencia del destino de determinados recursos públicos. Ello comporta la existencia de un control más exhaustivo de la gestión económica y financiera de las entidades locales, especialmente en lo que afecta a las sociedades municipales, y una mayor transparencia en la actuación de los gestores, en sintonía con las obligaciones derivadas de los principios de estabilidad presupuestaria.

B) La Fiscalía participa en la aprobación de las Directrices Técnicas.

Dicho documento es esencial en toda fiscalización, por cuanto «conforma la voluntad del Pleno en relación con los extremos que pudieran afectar a la realización de la fiscalización que se prevé efectuar» (Norma 29 de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas).

La importancia de la aprobación de las Directrices Técnicas reside en que las mismas incluyen, entre otros extremos, el ámbito subjetivo, objetivo y temporal de la fiscalización, los objetivos de la fiscalización, el tipo de fiscalización, las áreas de trabajo y procedimientos de auditoría, los medios personales y materiales.

C) La Fiscalía interviene en la aprobación de los Informes de Fiscalización.

Es el momento en el que culmina la realización de la actividad fiscalizadora del TCu, cuyo informe final se aprueba, una vez oídos los responsables de las entidades fiscalizadas (trámite de alegaciones) y después de que los miembros integrantes del Pleno hayan podido formular, en su caso, observaciones al Proyecto de Informe, elaborado por cada Departamento fiscalizador. Tales observaciones, en el supuesto de que sean aceptadas, dan lugar a las correspondientes modificaciones de dicho Proyecto, que, en todo caso, antes de ser sometido a la aprobación del Pleno, es objeto de deliberación en la

Sección de Fiscalización. Esta última la componen únicamente los consejeros a los que se atribuye el ejercicio de la función fiscalizadora, que son todos los que integran el Pleno, excepto su presidente y los miembros de la Sección de Enjuiciamiento.

Debe indicarse que la Sección de Fiscalización se organiza en cinco Departamentos sectoriales, que se distribuyen conforme a las grandes áreas de la actividad económico-financiera del sector público estatal y a la naturaleza jurídica de las entidades que lo integran; dos departamentos territoriales, que llevan a cabo la fiscalización del sector público autonómico y del sector público local, respectivamente, y un departamento de partidos políticos al que corresponde la fiscalización de las formaciones políticas y de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellas, así como de las contabilidades electorales.

A continuación, se exponen los procedimientos de fiscalización en los que ha intervenido el Fiscal, aprobados por el Pleno del TCu durante el año 2020, cuya relación es la siguiente:

Sistema de compensación de los gastos por asistencia sanitaria gestionado por el Ministerio de Sanidad, Consumo, y Bienestar Social ejercicio 2017.

Sobre las ayudas a la reactivación de las comarcas mineras con especial referencia a la gestión de la construcción de la residencia de mayores «la minería», ejercicios 2006 a 2017.

Museo Nacional del Prado, ejercicio 2018.

Las actuaciones desarrolladas por la Administración General del Estado en materia de cooperación económica con las confesiones religiosas a través de los programas de ingresos y gastos contenidos en los presupuestos generales del estado, ejercicio 2017.

Las medidas adoptadas por la Agencia Estatal de la Administración tributaria en materia de comercio electrónico, ejercicios 2016, 2017 y 2018.

Del Fondo para Inversiones en el Exterior, FCPJ, ejercicios 2017 y 2018.

La actividad económico-financiera de MERCASA, ejercicios 2017 y 2018.

La gestión y control de los pagos efectuados al personal de las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, ejercicio 2017.

De las medidas implantadas por las fundaciones del Sector Público para dar cumplimiento a la normativa sobre igualdad en el ejercicio 2018.

Declaración sobre la Cuenta General del Estado del ejercicio 2018.

Informe de las actuaciones realizadas por las Entidades Locales en el marco del plan extraordinario y urgente por el empleo de Castilla-La Mancha, ejercicios 2015 a 2017.

De las actuaciones de fomento de las Industrias Culturales y Mecenazgo, ejercicio 2017.

Sobre los procesos de extinción de entidades de las Comunidades Autónomas como consecuencia de la reestructuración de su Sector Público.

Sector Público Local, ejercicio 2018.

De los estados contables de los Partidos Políticos y de las aportaciones percibidas por las Fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellos, ejercicio 2016.

La evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema de la Seguridad Social y su situación a 31 de diciembre de 2018.

De los gastos de personal e indemnizaciones por razón del servicio de las Diputaciones Provinciales y sus Organismos Autónomos de Comunidades Autónomas sin órgano de control externo propio, ejercicio 2017.

Informe de las contabilidades de las elecciones al Parlamento Europeo de 26 de mayo de 2019.

De las contabilidades de las Elecciones a Cortes Generales de 28 de abril de 2019.

Coste para CRTVE de las medidas de gestión de personal adoptadas a consecuencia de la aplicación del Real Decreto-Ley 4/2018.

De la adecuación de la normativa y de las Instituciones Españolas al mecanismo único de resolución.

De las actuaciones de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y del Consejo de Seguridad Nuclear para la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible relacionados con la energía.

Las operaciones de apoyo financiero de SEPI a sus empresas del grupo, ejercicios 2017 y 2018.

Las contabilidades de las Elecciones al Parlamento de Cantabria de 26 de mayo de 2019.

Las contabilidades de las Elecciones a las Cortes de Castilla-La Mancha de 26 de mayo de 2019.

Las contabilidades de las Elecciones a la Asamblea de Extremadura de 26 de mayo de 2019.

Las contabilidades de las Elecciones al Parlamento de La Rioja de 26 de mayo de 2019.

Las contabilidades de las Elecciones a la Asamblea Regional de Murcia de 26 de mayo de 2019.

Organismo Autónomo Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa, ejercicio 2017.

Los contratos tramitados como de emergencia y de urgencia por las Confederaciones Hidrográficas del Guadalquivir, del Segura y del Júcar, así como de la Mancomunidad de los Canales del Taibilla durante los ejercicios 2008 a 2017.

Del grado de implementación de los modelos de prevención de delitos y de comportamientos contrarios a la ética en las Sociedades Mercantiles Estatales en el ejercicio 2018.

Informe anual de la Ciudad Autónoma de Melilla, ejercicio 2018.

La contratación celebrada por las Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social, adscritos a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, ejercicio 2018.

Informe relativo al seguimiento de las actividades realizadas por la Dirección General de ordenación de la Seguridad Social en relación con las actuaciones y cumplimiento de la normativa en vigor por las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social en el proceso de segregación de los servicios de prevención ajenos.

Informe global del Sector Público Autonómico, ejercicio 2017.

Programa 113M «Registros vinculados con la Fe Pública», ejercicio 2017.

Sobre las actuaciones de defensa contra la desertificación y de prevención y extinción de incendios forestales, ejercicio 2018.

Informe anual de la Ciudad Autónoma de Ceuta, ejercicio 2018.

Informe anual de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, ejercicio 2018.

De la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos (ORGA), ejercicios 2016 y 2017.

La contratación celebrada por las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas carentes de Órganos de Control Externo, ejercicio 2018.

De la promoción y gestión de la Vivienda de Protección Pública en los Ayuntamientos de Murcia, Cartagena y Lorca, ejercicio 2018.

Inmuebles en los que no se desarrolla ninguna actividad y de obras públicas paralizadas en las Entidades Locales de la región de Murcia.

De los principales ingresos percibidos y gestionados por la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, ejercicio 2018.

Análisis de impacto normativo en los Ministerios del Área Político-Administrativa del Estado.

Los expedientes de reconocimientos extrajudiciales de crédito aprobados por las Entidades Locales en el ejercicio 2018.

Inmuebles en los que no se desarrolla ninguna actividad y de obras públicas paralizadas en las Entidades Locales de Castilla-La Mancha.

Informe anual de la Comunidad Autónoma de Cantabria, ejercicio 2018.

Informe anual de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ejercicio 2018.

Del cumplimiento de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno en las Entidades Locales.

Informe anual de la Comunidad Autónoma de Extremadura ejercicio 2018.

Informe anual de la Comunidad Autónoma de La Rioja, ejercicio 2018.

De las tasas y precios públicos de los Ayuntamientos de Municipios de población superior a 500.000 habitantes, ejercicio 2017.

Relativa al seguimiento de las recomendaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas en el «Informe de Fiscalización de la gestión económico-financiera y de la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia», aprobado por su Pleno en sesión de 21 de marzo de 2013.

Los contratos de servicios de limpieza y de vigilancia y seguridad privada celebrados por las Entidades Locales de las Comunidades Autónomas sin Órgano de Control Externo Propio, ejercicios 2018 y 2019.

La actividad de los fondos sin personalidad jurídica gestionados por el Ente Público Puertos del Estado, ejercicios 2018 y 2019.

La intervención del Fiscal en los mencionados procedimientos de fiscalización es la que se expresa en el siguiente cuadro:

Intervención de la Fiscalía en los informes de fiscalización aprobados por el TCU en 2020

If. aprobados	Sin observac.	Observac.	Sin resp.	Resp. contable	Resp. penal	Resp. tributaria
56	53	3	30	26	2	3

Sobre la programación de la actividad fiscalizadora, de acuerdo con la Memoria Anual del TCu, se pueden establecer las siguientes consideraciones:

1.ª El Programa se elabora en el marco del Plan Estratégico 2018-2021 del Tribunal de Cuentas. En dicho Plan se establecen, en lo que concierne a la función fiscalizadora, los objetivos y criterios de dicha actividad. Los objetivos estratégicos se concretan en la contribución al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público; el fortalecimiento de la posición institucional y el reconocimiento social del Tribunal; la implantación de un sistema global de garantía de la calidad y el reforzamiento de la gestión de los recursos de la Institución bajo los principios de eficiencia, economía, igualdad y transparencia.

2.ª Entre los objetivos específicos destacan la realización de actuaciones que sirvan a las Cortes Generales y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas para impulsar la adopción de medidas que contribuyan a conseguir un sector público más racional y eficiente; el incremento de buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas; la identificación y fiscalización de las principales áreas de riesgo, con especial hincapié en las prácticas que puedan propiciar el fraude y la corrupción; el impulso de las fiscalizaciones operativas; la agilización de la tramitación de los procedimientos fiscalizadores; la potenciación de la cooperación y la coordinación del sistema de control externo en España y la contribución al fortalecimiento del control interno.

3.ª Como medidas sobresalen, en síntesis, las que se refieren a la fiscalización de las cuentas públicas en términos de contabilidad nacional; al desarrollo de fiscalizaciones en las que se determinen irregularidades que puedan dar lugar a la exigencia de cualquier tipo de responsabilidad; que se orienten a las áreas con mayores incumplimientos; a las actuaciones económico financieras de relevancia y actualidad; a los más significativos volúmenes de ingresos y de gastos públicos y, sistemáticamente, a la contratación y a las subvenciones. Se prevé, también, la realización de propuestas de medidas legislativas tendentes a la reducción de plazos de rendición de cuentas en los diferentes subsectores del sector público.

4.ª Entre las actuaciones del Plan Estratégico que han determinado el contenido del Programa para el año 2020 resaltan, esencialmente, el establecimiento de ámbitos subjetivos, objetivos y temporales ajustados para que los informes se elaboren en el plazo previsto; la fiscalización de aspectos específicos de riesgo y áreas de

mayor incumplimiento; la inclusión de fiscalizaciones operativas en relación con las grandes políticas públicas; las referidas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) –en particular, buen gobierno, igualdad y medio ambiente–, a la contratación y a las subvenciones, así como al seguimiento de recomendaciones y resoluciones.

5.ª El Programa comprende las fiscalizaciones que se realizan por mandato legal, las solicitadas por las Cortes Generales y las programadas a iniciativa del Tribunal de Cuentas.

6.ª Como nuevas iniciativas del Tribunal, en el ámbito de la Administración General del Estado y de sus organismos, el Programa contempla, entre otras, fiscalizaciones respecto a préstamos para proyectos de inversión industrial; ayudas al transporte aéreo y otras gestionadas en el marco del Programa de Extensión de la Banda Ancha de Nueva Generación; procedimientos de determinación del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria; expropiaciones en materia de obras públicas; las Agencias Estatal de Investigación y Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación; el Instituto Español de Oceanografía; la igualdad entre mujeres y hombres en el desarrollo de la carrera profesional; el Plan de Acción de Gobierno Abierto en el marco del ODS16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas; y el estado de cumplimiento de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público con relación al control de eficacia y medios propios. Además, se fiscalizará la gestión de cobro en periodo ejecutivo de los recursos de otras administraciones y entes públicos por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y se efectuará el seguimiento de las recomendaciones del Informe de prestaciones abonadas por el Fondo de Garantía Salarial.

7.ª En cuanto a la Seguridad Social, el Programa contiene, entre otras, fiscalizaciones sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema; la eficiencia en el uso de los inmuebles; las bonificaciones de cuotas por conversión en indefinidos de los contratos en prácticas, de relevo y otros; las subvenciones en el área de atención a mayores; la gestión de los bienes y derechos embargados por la Tesorería General; y el sistema de información «Tarjeta Social Universal».

8.ª En el ámbito empresarial estatal cabe destacar la fiscalización de la actividad de los fondos sin personalidad jurídica gestionados por el Ente Público Puertos del Estado; los procedimientos de control en la gestión de ayudas concedidas por el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial, E. P. E.; y las condiciones de cesión de uso de la red de establecimientos hoteleros gestionados por Paradores

de Turismo de España, S. M. E., S. A. También se realizará la fiscalización de Fond-ICO Global, F. C. R.

9.ª En el ámbito fundacional estatal se incluye la fiscalización de las Fundaciones para la Formación en el Empleo y del Teatro Real.

10.ª El Programa se completa en lo que atañe al sector público estatal con fiscalizaciones del Consorcio Barcelona Supercomputing Center-Centro Nacional de Supercomputación (BSC-CNS); del cumplimiento de la normativa en materia de indemnizaciones por cese de altos cargos y régimen retributivo de altos directivos; y de la Imprenta de Billetes, S. A., medio propio del Banco de España.

11.ª En el sector público autonómico se abordan, esencialmente, los Informes anuales de las comunidades autónomas y ciudades autónomas sin órgano de control externo propio, el Informe global del sector y la fiscalización de la contratación en dicho ámbito.

12.ª En el ámbito local se pueden destacar, entre otras, las fiscalizaciones del Ayuntamiento de Mérida; del cumplimiento de la normativa de transparencia en los ayuntamientos; de las inversiones financieramente sostenibles realizadas por estos; de la implantación y gestión de la administración electrónica en las entidades locales; de la Mancomunidad de los Alcores para la gestión de los residuos sólidos urbanos; de la gestión, recaudación e inspección delegada por determinados ayuntamientos; y se efectuará la Moción relativa a las medidas para promover la rendición de las cuentas generales y la reducción de los plazos de rendición de cuentas en el sector público local.

13.ª En el Programa figuran, junto con las fiscalizaciones de los estados contables de los partidos políticos y de las aportaciones percibidas por las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellos y de los gastos de programas y actividades de estas financiados con cargo a subvenciones públicas, las referidas a las contabilidades de las elecciones locales, a cinco Parlamentos autonómicos, al Parlamento Europeo y a Cortes Generales de 28 de abril y de 10 de noviembre de 2019.

14.ª Se sigue prestando especial atención a la supervisión y control del desarrollo de las políticas de igualdad efectiva de mujeres y hombres, al seguir incluyendo entre los objetivos que se establezcan en las directrices técnicas de las fiscalizaciones programadas el de la verificación de la observancia de la normativa para la igualdad efectiva en todo aquello que, de conformidad con dicha normativa, pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras. En igual medida y en términos análogos, se sigue incorporando en las directrices como objetivo de las fiscalizaciones la verificación del cumpli-

miento de las prescripciones de transparencia establecidas por la normativa y, en diversas fiscalizaciones, la sostenibilidad ambiental.

15.ª Entre las actuaciones fiscalizadoras en el ámbito internacional, el programa incluye la Auditoría externa de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa; el Informe conjunto de los Tribunales de Cuentas de España y Portugal sobre las actuaciones de defensa contra la desertificación y prevención y extinción de incendios forestales en la península ibérica; las participaciones en los Colegios de Auditores del Mecanismo-Athena, de la Organización Conjunta de Cooperación en materia de Armamento (OCCAR) y de la Agencia Europea de la Defensa (EDA); así como la participación en el Proyecto del Avión de Combate Europeo (Eurofighter).

16.ª De las 122 actuaciones programadas, estaba prevista la aprobación de 97 en el año natural y 25 en el año siguiente. Finalmente, durante el año 2020 se han aprobado 56 informes.

3.3.3 La intervención de la Fiscalía en la actividad fiscalizadora de los OCEX

Como se ha indicado anteriormente, la intervención de la Fiscalía en la actividad fiscalizadora de los OCEx es más restringida que en la llevada a cabo por el TCu, porque, realizándose la misma cuando el Informe de Fiscalización ya ha sido aprobado, no es posible formular observaciones, sino solamente promover, en su caso, la exigencia de algún tipo de responsabilidad.

Entendemos que resulta inadecuado, por razones de espacio, relacionar, aunque solo sea mencionando el título, los Informes de Fiscalización aprobados por los OCEx, razón por la cual se expresa en el siguiente cuadro únicamente el número total de informes aprobados por cada uno de ellos:

Actividad fiscalizadora de los OCEx 2020

Tribunal Vasco de Cuentas Públicas	20
Sindicatura de Cuentas de las Illes Balears	19
Sindicatura de la Generalitat de Catalunya	29
Consello de Comptes de la CA de Galicia	17
Cámara de Cuentas de la CA de Madrid	11
Cámara de comptos de la CA de Navarra	17
Audiencia de cuentas de la CA de Islas Canarias	07
Cámara de la CA de Andalucía	12

Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana	54
Consejo de cuentas de la CA de Castilla y León	14
Sindicatura cuentas del principado de Asturias	08
Cámara de cuentas de Aragón	05
Total	213

La intervención de la Fiscalía en la actividad fiscalizadora de los OCEx es la que se refleja en el cuadro que a continuación se inserta:

Intervención de la Fiscalía en la actividad fiscalizadora de los OCEx en 2020

If. aprobados	Sin responsabilidad	Resp. Contable	Responsabilidad penal	Otras responsabilidades
213	154	59	0	0

Se ha producido una disminución en el número de Informes de Fiscalización aprobados por los OCEx, en el ejercicio a que se refiere la presente Memoria, respecto de los dictaminados en el año 2019, que alcanzaron el número de 268, seguramente como consecuencia de la crisis sanitaria derivada del Covid-19. Sin bien debe destacarse el hecho de que la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana ha pasado de 34 informes aprobados en el año 2019 a 54 aprobados en el año 2020.

3.4 **Relaciones con las Cortes Generales**

Los cincuenta y cinco informes aprobados por el Pleno a lo largo del ejercicio 2020, la Declaración sobre la Cuenta General del Estado, ejercicio 2018, aprobada el 30 de abril de 2020, además de la Memoria Anual de actuaciones del Tribunal de Cuentas en el año 2019, aprobada en la misma fecha, se trasladaron a la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, a la que también se envió el Programa de Fiscalizaciones para el año 2020, aprobado por el Pleno del Tribunal el 19 de diciembre de 2019, así como las sucesivas modificaciones del mismo acordadas durante el ejercicio.

La Presidenta del Tribunal de Cuentas durante el año 2020 ha comparecido ante la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas con ocasión de la presentación de un total de veinticinco informes.

En dichas comparecencias, la Presidenta ha respondido a las preguntas formuladas por los portavoces de los distintos grupos parlamentarios.

Como consecuencia de los resultados de las actuaciones fiscalizadoras contenidos en los informes que fueron objeto de presentación, la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas adopta un total de veinticinco resoluciones parlamentarias, dirigidas con carácter general al Gobierno, a las Administraciones Públicas o a las entidades fiscalizadas, en las que mayoritariamente asumen las recomendaciones efectuadas en los informes presentados y que buscan la subsanación de las deficiencias e irregularidades puestas de manifiesto en aquellos y la mejora de la gestión pública.

Debido a la disolución de las Cortes el 5 de marzo de 2019 y la suspensión de la actividad parlamentaria en 2020 durante el estado de alarma, la primera convocatoria para comparecer de la XIV Legislatura no se produce hasta el 13 de octubre de 2020. Esta situación ha dado lugar a la acumulación de informes aprobados, tanto en el 2020 como en el año anterior, que están pendientes de presentación ante la Comisión Mixta, de manera que, después de las cuatro comparecencias celebradas en el último trimestre del año, han quedado pendientes de presentación a 31 de diciembre de 2020 ochenta y siete informes, dos notas y una moción.

3.5 **Ámbito Internacional**

El pasado año, el Tribunal de Cuentas Europeo realizó en España veinticinco actuaciones fiscalizadoras, en las que contó con el apoyo del Tribunal de Cuentas de España.

Dichas misiones corresponden, en su mayor parte, a actuaciones en los sectores agrario y de desarrollo regional a través de los Fondos Estructurales (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, Fondo Social Europeo y Fondo de Cohesión), así como a la realización de numerosas auditorías de gestión sobre diversos aspectos del empleo de los fondos europeos.

Por otra parte, los Estatutos fundacionales de la Organización Europea de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EUROSAI) otorgan al Tribunal de Cuentas un papel especialmente relevante en la misma, al atribuirle, con carácter permanente, su Secretaría. En esta condición, es miembro nato de su Comité Directivo y tiene encomendadas labores de gestión administrativa y presupuestaria, de comunicación y de ejecución de las resoluciones de los órganos de gobierno, siendo también la encargada de publicar la Revista anual de la Organización y de gestionar su página web.

Representantes del Tribunal de Cuentas han participado en las reuniones anuales y actividades organizadas por los grupos de trabajo constituidos en el seno de EUROSAI sobre Tecnologías de la Información; Auditoría y Ética; Auditoría de Entidades Locales; y Auditoría Medioambiental. El Tribunal ha tomado parte, en 2020, en las actividades organizadas por los Grupos de Proyecto de EUROSAI, con especial mención al relativo a la «Auditoría en respuesta a la pandemia de Covid-19», y en el de «Seguimiento de la ejecución de las recomendaciones de auditoría». Respecto de este último, en diciembre de 2020 concluye la elaboración de una guía de buenas prácticas a partir de conclusiones obtenidas en una encuesta enviada a los miembros de EUROSAI, relativa al seguimiento de la observancia de las recomendaciones emitidas en los informes de fiscalización.

Representantes del Tribunal de Cuentas también intervienen en otras reuniones y encuentros organizados por EUROSAI, tales como la reunión anual de su Meta Estratégica 1, el primer Hackathon internacional y el seminario sobre auditorías rápidas, que se centra en los estudios sobre respuestas ante el Coronavirus.

Además, en el marco de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), el Tribunal de Cuentas ha participado en la 74.ª reunión del Comité Directivo, celebrada de forma virtual el 10 de noviembre de 2020, a la que asiste la Presidenta

del Tribunal de Cuentas, en su calidad de Secretaria General de EUROSAI, presentando al mismo un informe sobre la contribución de EUROSAI a la implementación de las metas del plan estratégico y de las prioridades transversales de INTOSAI.

El Tribunal participa en diversos órganos y estructuras de INTOSAI en el ámbito de actividad desarrollada en ejecución del Plan Estratégico de dicha Organización 2017-2022, siendo miembro del Foro de las Entidades Fiscalizadoras con Funciones Jurisdiccionales, donde los Ministerios Fiscales tienen un papel relevante. También forma parte de algunos de sus Grupos de Trabajo, tales como el de Modernización Financiera y Reforma Regulatoria, y del Grupo de Trabajo de Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. En cuanto a las *Task Forces*, colabora activamente en la encargada de elaborar el Plan Estratégico de INTOSAI 2023-2028, cuyas reuniones se han realizado de forma virtual durante todo el año 2020.

Asimismo, el Tribunal de Cuentas, como miembro asociado de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), ha participado en la planificación y celebración de la IX Conferencia Conjunta EUROSAI-OLACEFS, que tiene lugar telemáticamente del 9 al 11 de septiembre de 2020, organizada por la Entidad Fiscalizadora Superior de Hungría y que reúne a cincuenta y seis miembros de ambas regiones. También interviene en su Asamblea General Extraordinaria, realizada de manera virtual el 28 de octubre de 2020, durante la que se presentan diversos informes de actividades de la Organización y se adoptan los acuerdos necesarios para su funcionamiento en el período de la pandemia COVID-19.

El conjunto de las actividades desarrolladas obliga a destacar la complejidad y cantidad de temas que aborda el equipo de profesionales del Tribunal de Cuentas dedicado a las relaciones internacionales, cuya preparación y laboriosidad procede ser subrayada.

No puede olvidarse que, tanto las cuestiones de fiscalización como las de enjuiciamiento, se hallan en permanente evolución, lo que exige a los operadores un esfuerzo dirigido, primero, al conocimiento de las mejores técnicas de control del gasto público y, después, a su conveniente formulación en los foros internacionales.

3.6 **La actividad jurisdiccional**

3.6.1 Introducción

El texto constitucional regula el Tribunal de Cuentas en su artículo 136 y lo configura como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público.

Ahora bien, esta no es la única función que la Constitución atribuye al Tribunal de Cuentas, sino que, al mismo tiempo y, de acuerdo con una larga tradición histórica, la Carta Magna, le confiere la potestad jurisdiccional, en el ámbito contable, utilizando la expresión «sin perjuicio de su propia jurisdicción».

Tal reconocimiento se lleva a cabo igualmente en la LO 2/1982, de 12 de mayo, del TCu, en la Ley 7/1988, de 5 de abril, de FTCu y en repetidos pronunciamientos jurisprudenciales, tanto del TC (S de 31 de enero de 1991) como del TS (S de 22 de noviembre de 1996).

No se trata de una atribución infraconstitucional, como a veces ha sido catalogada la jurisdicción contable, sino que tiene un entronque directo con la Carta Magna.

En nuestro Derecho, el TCu tiene atribuidas dos funciones netamente diferenciadas, las cuales, según ha declarado la Sala de Justicia del TCu, entre otras, en la S 11/1998, de 3 de julio, tienen distinta naturaleza y finalidad. Literalmente, afirma la Sala de Justicia, en la mencionada sentencia, «mientras que en el ejercicio de la función fiscalizadora que compete al Pleno del Tribunal se desarrolla una actividad técnica previa a la función política de las Cortes en la que se informa al órgano parlamentario acerca de la adecuación de la actividad económica financiera de los entes que integran el sector público a los principios que informan en nuestro Ordenamiento la ejecución del gasto público, es decir la legalidad, la eficiencia y la economía, la función de enjuiciamiento contable es una función de naturaleza jurisdiccional consistente en juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en materia contable».

La definición de la extensión y los límites de la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas se recoge en su Ley Orgánica, principalmente en los artículos 15 a 18, así como en el artículo 49 de la *Ley de Funcionamiento*, que hace referencia al concepto de responsabilidad contable.

El artículo 15.1 LOTCu señala que «el enjuiciamiento contable, como jurisdicción propia del Tribunal de Cuentas, se ejerce respecto de las cuentas que deban rendir quienes recauden, intervengan, admi-

nistren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos».

De ello se desprende que solo las personas que tengan a su cargo el manejo o custodia de fondos públicos, sean o no funcionarios, personas físicas o jurídicas, pueden incurrir en responsabilidad contable y ser enjuiciados por el Tribunal de Cuentas. Añade el apartado 2 del citado artículo que «la jurisdicción contable se extiende a los alcances de caudales o efectos públicos, así como a las obligaciones accesorias constituidas en garantía de su gestión».

La jurisdicción del Tribunal de Cuentas comprende todo el territorio nacional, es única en su orden (artículo 1.2 LOTCu), y es necesaria e improrrogable, exclusiva y plena (artículo 17.1 LOTCu), en los siguientes términos:

– Es necesaria porque los órganos de enjuiciamiento contable están obligados a actuar para resolver las contiendas que, por reparto, le son encomendadas a través de las pretensiones deducidas por las partes.

– Es improrrogable porque su competencia es la determinada por la Ley sin que sea procedente someterla a la voluntad de las partes.

– Es exclusiva porque conoce de todas las cuestiones que se susciten respecto de las materias que le están atribuidas sin interferencia de los demás órdenes jurisdiccionales o de potestades ajenas. Dirimir las contiendas sobre responsabilidad contable en vía jurisdiccional es una función estatal atribuida en exclusiva a los órganos de la jurisdicción contable del Tribunal de Cuentas.

– Y es plena porque conoce en su totalidad de las cuestiones de hecho y de derecho, siendo único en su orden y sin perjuicio de los recursos de casación y revisión, en determinados supuestos, ante el Tribunal Supremo.

El artículo 17.2 LOTCu establece que la jurisdicción contable «*se extenderá, a los solos efectos del ejercicio de su función, al conocimiento y decisión en las cuestiones prejudiciales e incidentales, salvo las de carácter penal, que constituyan elemento previo necesario para la declaración de responsabilidad contable y estén con ella relacionadas directamente*».

A su vez, el artículo 18.2 de dicho texto señala que «la jurisdicción contable es compatible respecto de unos mismos hechos con el ejercicio de la potestad disciplinaria y con la actuación de la jurisdicción penal».

Asimismo, debe mencionarse la función consultiva que al Tribunal le atribuye la Disposición Adicional 11.ª LFTCu, introducida por

el artículo 22.2 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, *de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa*, para los anteproyectos de Ley o proyectos de disposiciones reglamentarias que afectan a su régimen jurídico.

Al respecto, establece la citada Disposición que «Se someterán a informe del Tribunal de Cuentas los anteproyectos de Ley y los proyectos de disposiciones reglamentarias que versen sobre su régimen jurídico o sobre el ejercicio de sus funciones fiscalizadora o jurisdiccional. El Tribunal emitirá su informe en el plazo improrrogable de treinta días. Excepcionalmente, el órgano remitente podrá conceder una prórroga del plazo, atendiendo a las circunstancias del caso. El Gobierno remitirá dicho informe a las Cortes Generales, en el caso de tratarse de anteproyectos de Ley».

A través del ejercicio de la acción de responsabilidad contable se formula un juicio de reproche sobre la adecuación a la normativa presupuestaria y contable de la gestión de los fondos públicos, lo que permite obtener el reintegro al Tesoro de los caudales, que nunca debieron salir del mismo, o de los que no llegaron a ingresar en él, cuando era preceptivo.

Para llevar a cabo dicha actividad jurisdiccional la legislación reguladora del TCu establece dos cauces procesales distintos: el juicio de cuentas, por medio del que se ventilan los supuestos de responsabilidad contable que no sean constitutivos de alcance, y el procedimiento de reintegro por alcance, a través del que se exige la responsabilidad por alcance, expresión esta última que se viene a identificar con la existencia de un saldo deudor injustificado en las cuentas de cualquier entidad integrante del sector público.

El juicio de cuentas se ajusta en su tramitación a la del recurso contencioso-administrativo, mientras que la del proceso de reintegro por alcance se adecua a la del procedimiento civil.

Ambos procesos van precedidos de una fase previa, que tiene por objeto concretar el importe de los daños, determinar la identidad de los presuntos responsables de los mismos y reunir los medios de prueba que acrediten los distintos elementos configuradores de la responsabilidad contable, la que se dilucida en la fase jurisdiccional propiamente dicha, que comienza con el planteamiento de la demanda.

La tramitación de dicha fase previa es diferente en uno y otro tipo de proceso, pues, mientras que en el juicio de cuentas dicha tramitación es responsabilidad del propio consejero que realizó la fiscalización, de la que dimanan los indicios generadores de responsabilidad contable, en el procedimiento de reintegro por alcance corre a cargo

del Delegado Instructor designado por la Comisión de Gobierno del TCu a propuesta de la Sección de Enjuiciamiento.

A continuación, se expresan los datos que se han obtenido de los listados de causas incoadas, según el tipo de procedimiento (diligencias preliminares y procedimiento de reintegro) y el departamento de origen.

DILIGENCIAS PRELIMINARES

Órgano	Incoadas	Archivadas
Dpto. 1	90	99
Dpto. 2	114	100
Dpto. 3	134	136
Total	338	335

PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO POR ALCANCE

Órgano	Incoados	Archivados
Dpto. 1	43	38
Dpto. 2	52	45
Dpto. 3	68	82
Total	163	165

La actividad jurisdiccional del TCu se expondrá diferenciando la de los tres Departamentos que componen la Sección de Enjuiciamiento del TCu y la de la Sala de Justicia de la misma, expresando al final la del Fiscal ante cada uno de tales órganos, si bien previamente se considera necesario dar cuenta, con carácter general, de la evolución del trabajo de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal a lo largo de 2020, que se completará con la llevada a cabo en materia de cancelación de fianzas.

El número total de asuntos ingresados en la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal a lo largo del año 2020 ascendió a 533 y como el número de asuntos resueltos ha sido de 535, puede concluirse, por tanto, que ha habido una disminución del número de asuntos pendientes de 2, tal y como se refleja en el cuadro siguiente:

MOVIMIENTO GENERAL DE ASUNTOS

Órgano	Pendientes 1/01/2020	Ingresados 2020	Resueltos 2020	Pendientes 31/12/2020
Sala Justicia	22	31	35	18
Dpto. 1	94	133	137	90
Dpto. 2	133	166	145	154
Dpto. 3	97	203	218	82
Total	346	533	535	344

Cabe constatar que el número de asuntos pendientes que corresponde al Departamento 2.º, al finalizar el año 2020, es superior al atribuido a los otros Departamentos. Ello se debe a que el Departamento 2.º inició el año con una cifra mayor de procedimientos en tramitación.

3.6.2 LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL DE LOS CONSEJEROS DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

La actividad jurisdiccional de los consejeros del Tribunal de Cuentas se expondrá distinguiendo, por una parte, las Diligencias Preliminares tramitadas por ellos y, por otra parte, los Procedimientos de Reintegro por Alcance, puesto que resulta oportuno dejar constancia de la escasa incidencia que la otra modalidad procedimental a través de la cual puede ser exigida la responsabilidad contable, el denominado Juicio de Cuentas, tiene en la actividad jurisdiccional del TCu.

3.6.2.1 *Diligencias preliminares*

Las Diligencias Preliminares incoadas en el año 2020 han ascendido a 338, de las cuales 87 procedieron de Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas,93 de Informes de Fiscalización de los OCEX, 88 de Informes de otras Instituciones Públicas y el resto, 70, de comunicaciones de Acciones Públicas en un total de 45, y 25 de denuncias de particulares.

Así resulta del cuadro que a continuación se inserta:

DILIGENCIAS PRELIMINARES

Órgano	Pendientes 1/01/2020	Ingresadas 2020	Resueltas 2020	Pendientes 31/12/2020
Dpto. 1	29	90	99	20
Dpto. 2	19	114	100	33
Dpto. 3	26	134	136	24
Total	74	338	335	77

Las Diligencias Preliminares pueden iniciarse en virtud de traslados de actuaciones fiscalizadoras acordados por los Departamentos que componen la Sección de Fiscalización del Tribunal o por los OCEx, a instancia de otras Instituciones Públicas o bien como consecuencia del ejercicio de la Acción Pública, tal y como se refleja en el cuadro siguiente:

CLASIFICACIÓN DE LAS DILIGENCIAS PRELIMINARES INICIADAS POR SU ORIGEN

Órgano	Sección Fiscalización	Ocex	Otras Instituciones Públicas	Acción Pública	Otras	Total
Dpto. 1	11	23	36	15	5	90
Dpto. 2	58	17	23	16	0	114
Dpto. 3	18	53	29	14	20	134
Totales	87	93	88	45	25	338

En el año 2020 se ha producido un leve incremento de las Diligencias Preliminares incoadas, que han ascendido a 338 frente a las 335 del período precedente.

A su vez los traslados de actuaciones fiscalizadoras llevadas a cabo por la Sección de Fiscalización del Tribunal o por los OCEx, se pueden acordar, en el caso del TCu a instancia del Fiscal o del Abogado del Estado o a petición de ambos conjuntamente y, en el caso de los OCEx, a instancia del Fiscal o del propio OCEx, puesto que en este último caso el informe de fiscalización se aprueba por el órgano de control sin intervención previa del Fiscal y sin intervención de clase alguna del Servicio Jurídico del Estado, si bien la legislación reguladora de los OCEx impone a dichos órganos, con unos u otros caracteres, la obligación de promover la exigencia de responsabilidad contable instando del propio TCu la iniciación del procedimiento. Así se expresa en los cuadros siguientes:

Clasificación de las diligencias preliminares procedentes de la sección de fiscalización en atención al órgano que promueve el traslado de las actuaciones fiscalizadoras

Órgano	Ministerio Fiscal	Ministerio Fiscal y Abogado del Estado	Abogado del Estado
Totales	26	49	4

Clasificación de las diligencias preliminares procedentes de los OCEx en atención al órgano que promueve el traslado de las actuaciones fiscalizadoras

Órgano	Ministerio Fiscal	OCEx
Totales	72	4

Clasificación de las diligencias preliminares no procedentes de actuaciones fiscalizadoras según el órgano que promueve el traslado

Órgano	Ministerio Fiscal	Instituciones Públicas	Denuncias Diversas	Acción Pública
Total	19	80	46	46

Como se ha dicho, a lo largo del año 2020 fueron resueltas 335 Diligencias Preliminares, cuya clasificación, en atención a la forma en la que se iniciaron, se refleja en el siguiente cuadro:

Clasificación de las diligencias preliminares resueltas por su origen

Órgano	Sección Fiscalización	OCEx	Otras Instituciones Públicas	Acción Pública	Otras	Total
Dpto. 1	35	18	32	10	4	99
Dpto. 2	46	22	19	13	–	100
Dpto. 3	16	50	32	15	23	136
Totales	97	90	83	38	27	335

Las Diligencias Preliminares pueden ser archivadas cuando los hechos manifiestamente no revistan caracteres de alcance o cuando este no estuviere individualizado con referencia a cuentas determinadas o a concretos actos de administración, custodia o manejo de caudales públicos. En los demás supuestos, se procede al nombramiento de Delegado Instructor a fin de que tramite las correspondientes Actuaciones Previas.

Dichas Actuaciones concluyen mediante Acta de liquidación provisional, cuyo contenido puede consistir en declarar la existencia o inexistencia de indicios generadores de responsabilidad contable y, en el primer caso, el importe al que ascienden los mismos y las personas que aparecen como presuntos responsables, sobre cuyo patrimonio el propio Delegado Instructor puede adoptar medidas de aseguramiento, de naturaleza provisional, para garantizar la responsabilidad que se pueda declarar en sentencia.

Sin embargo, el contenido del Acta no es vinculante ni para el Departamento al que corresponde su conocimiento ni para el Fiscal y las partes, de suerte que se puede iniciar o no un Procedimiento de Reintegro con independencia de cuál sea el contenido del Acta de Liquidación, ya que la incoación o no incoación del procedimiento depende exclusivamente del pronunciamiento que se adopte por el consejero competente en cada caso sobre la admisión de la demanda que pueda presentarse. Es, pues, dicho acto procesal de presentación de la demanda y no el contenido del Acta de Liquidación que se dicte en las Actuaciones Previas, lo que puede determinar la incoación o no del procedimiento.

Conforme a los datos proporcionados por la Presidencia de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal, a lo largo de 2020 se iniciaron 174 Actuaciones Previas, todas ellas tramitadas por Delegados Instructores designados por la Comisión de Gobierno.

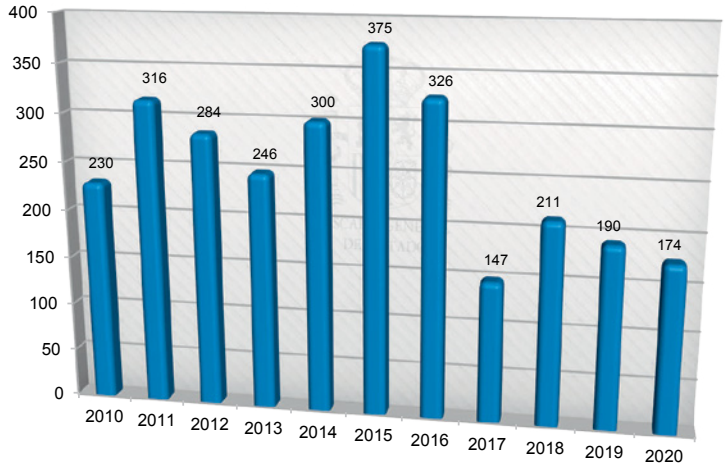
La evolución de las Actuaciones Previas durante los últimos once años es la que se expresa a continuación:

Actuaciones previas

Año	Número
2010	230
2011	316
2012	284
2013	246
2014	300

Año	Número
2015	375
2016	326
2017	147
2018	211
2019	190
2020	174

La representación gráfica de las magnitudes anteriormente expresadas es la que se inserta a continuación:



Durante el pasado año, se ha producido una disminución cuantitativa en las actuaciones previas respecto de la precedente anualidad, si bien debe indicarse que los asuntos tramitados presentan mayor complejidad, lo que obliga a los Delegados Instructores a intensificar las diligencias de investigación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 47 LFTCu.

Se entiende que procede promover la responsabilidad contable, una vez constada la existencia de perjuicio en los fondos públicos, a fin de comprobar, en sede jurisdiccional, la concurrencia de los demás requisitos configuradores de dicha responsabilidad, como son la infracción de normativa presupuestaria o contable, la relación de causalidad, la legitimación pasiva y la existencia de dolo o negligencia grave.

Es decir, no se presume que, por estar atribuida la gestión a entidades públicas dotadas habitualmente de mecanismos de control interno, la misma se desarrolla de acuerdo con los principios de legalidad, eficacia y eficiencia, sino que, conocida la producción del resultado dañoso a través de la actuación fiscalizadora, se averigua en sede jurisdiccional si de tales perjuicios se deriva o no responsabilidad contable.

De esta manera, el incremento, en su caso, del número de Actuaciones Previas no se traduce en un incremento, en la misma proporción, del número de demandas que se plantean, pero significa que la investigación que se realiza en sede de fiscalización, se profundiza en sede de enjuiciamiento y se apura en la medida de lo posible, lo que facilita, a su vez, que quede constancia en la Fiscalía de antecedentes suficientes para justificar sus decisiones ulteriores.

Mención especial merece el análisis de la cuantía que alcanza el importe de las Actas de Liquidación provisional dictadas en las Actuaciones Previas, que, como antes se ha dicho, son resoluciones dictadas por los Delegados Instructores en las que, cuando se aprecia la existencia de algún ilícito contable, se cuantifica su importe.

Pues bien, durante el período informado se han practicado por los Delegados Instructores designados al efecto, en actuaciones iniciadas tanto en años anteriores como en el propio año 2020, 158 liquidaciones provisionales, 40 con resultado positivo y 118 con resultado negativo, por un importe global –previo y provisional– de las liquidaciones positivas que alcanza la cuantía de 8.346.836,26 euros, de los cuales 7.384.052,98 euros corresponden al principal y 962.783,28 euros a los intereses devengados.

3.6.2.2 *Acción Pública*

Sobre esta materia se ha seguido, durante el año 2020, la práctica procesal iniciada en años anteriores por los tres Departamentos de primera instancia y la Sala de Apelación.

Consiste la misma en la tramitación aplicable al ejercicio de la acción contable cuando no se lleva a cabo por el Ministerio Fiscal o el Servicio Jurídico del Estado, supuesto en el que la legislación reguladora del funcionamiento del Tribunal de Cuentas exige la personación en forma, mediante escrito suscrito por abogado y por procurador, en el que se individualicen los supuestos de responsabilidad, con referencia tanto a las cuentas o actos susceptibles de determinarla como a los preceptos legales que se consideren infringidos.

La legislación vigente únicamente contempla dos procedimientos para tramitar las pretensiones de responsabilidad contable, el Juicio de Cuentas y el Procedimiento de Reintegro por Alcance, siendo en tales procedimientos donde deben comparecer los ejercitantes de la acción contable, sin que en ninguno de ellos se contemple la existencia de un procedimiento denominado «Acción Pública», ya que el Juicio de Cuentas va precedido de la tramitación de una Pieza Separada mientras que el Procedimiento de Reintegro se prepara mediante la tramitación de las Diligencias Preliminares.

Pues bien, la Sección de Enjuiciamiento, ha decidido tramitar con numeración propia el ejercicio de la acción pública de responsabilidad contable a través de un cauce procesal específico, que tiene por objeto verificar el cumplimiento de los requisitos para el ejercicio de la mencionada acción, aunque tal vía procedimental no viene establecida por el ordenamiento.

Aun cuando durante su tramitación, el Fiscal manifieste su propósito de ejercer la acción por los hechos puestos en conocimiento del Departamento a través de dicho cauce procesal, cuando no se constata el cumplimiento de los requisitos exigidos para que la ejercite el actor público se acuerda el archivo de la Acción Pública tramitada, sin que, al mismo tiempo y como sería exigible por ser pública la acción, se acuerde la iniciación de procedimiento alguno, sino que a lo sumo se trasladan las actuaciones a la Fiscalía para que inste lo pertinente. Ello obliga a la Fiscalía a ejercitar separadamente dicha acción cuando lo considera procedente, de manera que el cauce procesal instaurado, además de carecer de cobertura legal, contribuye a que se produzcan retrasos en la actuación jurisdiccional.

En todo caso, debe destacarse la posibilidad que el ordenamiento habilita, a través del artículo 47.3 LOTCu, para que cualquier ciudadano pueda ejercer una verdadera acción popular en el ámbito de la exigencia de las responsabilidades contables.

La distribución por Departamentos del ejercicio de la Acción Pública es la siguiente:

ACCIONES PÚBLICAS

Órgano	Pendientes 1/01/2020	Ingresadas 2020	Resueltas 2020	Pendientes 31/12/2020
Dpto. 1	3	15	10	8
Dpto. 2	2	16	13	5
Dpto. 3	6	14	15	5

Órgano	Pendientes 1/01/2020	Ingresadas 2020	Resueltas 2020	Pendientes 31/12/2020
Total	11	45	38	18

3.6.2.3 *Procedimientos de Reintegro por Alcance*

El análisis de este epígrafe se realizará distinguiendo entre los procesos declarativos y los procesos de ejecución.

3.6.2.3.1 Procesos Declarativos

Durante el año 2020 se iniciaron 163 Procedimientos de Reintegro por Alcance, siendo resueltos un total de 165, tal y como se expresa en el cuadro siguiente:

PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO POR ALCANCE

Órgano	Pendientes 1/01/2020	Ingresados 2020	Resueltos 2020	Pendientes 31/12/2020
Dpto. 1	65	43	38	70
Dpto. 2	114	52	45	121
Dpto. 3	71	68	82	57
Total	250	163	165	248

Dentro de este epígrafe se observan diferencias entre los datos que ofrece la estadística de los Departamentos y la de la Sección, habiéndose incoado por aquellos 4 Procedimientos de Reintegro por Alcance más de los que se expresan en la estadística de la Sección, diferencia que se debe a la apertura por los respectivos Departamentos de Piezas de Ejecución, correspondientes a resoluciones definitivas dictadas en la Primera Instancia.

Los Procedimientos de Reintegro en fase declarativa son los que a continuación se expresan:

PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO POR ALCANCE EN FASE DECLARATIVA

Órgano	Pendientes 1/01/2020	Ingresados 2020	Resueltos 2020	Pendientes 31/12/2020
Dpto. 1	18	43	36	25

Órgano	Pendientes 1/01/2020	Ingresados 2020	Resueltos 2020	Pendientes 31/12/2020
Dpto. 2	48	52	45	55
Dpto. 3	29	64	78	15
Total	95	159	159	95

La evolución de los procedimientos de reintegro por alcance en fase declarativa en los últimos once años es la que a continuación se expresa:

PROCEDIMIENTOS DE REINTEGRO

Año	Número
2010	183
2011	239
2012	262
2013	303
2014	331
2015	391
2016	402
2017	218
2018	171
2019	150
2020	159

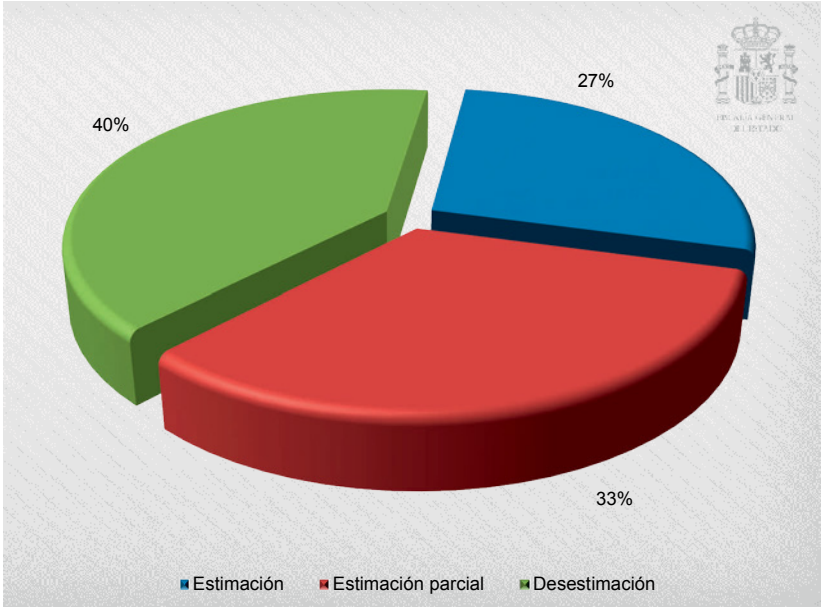
A su vez la forma de terminación de los Procedimientos de Reintegro en fase declarativa es la que se expresa en el siguiente cuadro:

FORMA DE TERMINACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE REINTEGRO POR ALCANCE EN FASE DECLARATIVA

	Autos	Sentencias	Decretos	Total
Dpto. 1	33	3	0	36
Dpto. 2	33	11	1	45
Dpto. 3	76	1	1	78
Total	142	15	2	159

Del número total de sentencias dictadas por los tres Departamentos de la Sección de Enjuiciamiento, 6 fueron desestimatorias, 5 fueron estimatorias parciales de la demanda y 4 la estimaron en su integridad.

Las pretensiones mantenidas por el Ministerio Fiscal fueron estimadas en su integridad en el 27 % de los casos; parcialmente lo fueron en el 33 %, alcanzando el 40 % el volumen de las demandas que fueron íntegramente desestimadas.



La valoración de tales resultados debe hacerse, no solamente atendiendo a las magnitudes expresadas, sino también a las causas determinantes de las discrepancias, extremo éste que, por referirse en la mayoría de los casos a parte del importe en el que se estimaban los perjuicios y no al concepto causante de ellos, permite asegurar que el porcentaje de coincidencia entre las pretensiones mantenidas por el Ministerio Fiscal y el sentido de las Sentencias dictadas en Primera Instancia es del 60 %.

Las actuaciones jurisdiccionales tramitadas para exigir responsabilidad contable fueron muchas más que las que se dejan expresadas que terminaron por sentencia, ya que 142 concluyeron mediante auto que declara la inexistencia de responsabilidad contable.

A este respecto, debe indicarse que las fuentes de conocimiento de los ilícitos contables vienen constituidas, de manera primordial, por los Informes de Fiscalización, bien sean los realizados por el TCu, bien sean los aprobados por los OCEx. Junto con tales fuentes, también hay que contar con el ejercicio de la Acción Pública y con los traslados

procedentes de otras Instituciones. Así se expresa al tratar las Diligencias Preliminares, en donde puede comprobarse que del número total de Diligencias Preliminares resueltas, que asciende a 335**,** se ejerce la Acción Pública en 38 ocasiones, en 27 el procedimiento se inicia por denuncias diversas y en 83 por traslados procedentes de otras instituciones, por lo que asciende a 97 el número de Diligencias Preliminares incoadas por ilícitos puestos de manifiesto en los Informes de Fiscalización y a 90 por ilícitos descubiertos en los Informes de los OCEx.

Pues bien, en todas las fuentes de conocimiento de los ilícitos contables hay una característica común y es la de que, en mayor o menor medida, los hechos que generan responsabilidad contable no se conocen con precisión, tanto en lo que se refiere a la dinámica de su realización como en lo que respecta al resultado del daño causado.

En efecto, cuando los fiscales analizan los Informes de Fiscalización, no promueven la exigencia de responsabilidad contable solamente cuando el hecho aparece descrito con precisión, recogiendo todos los elementos que configuran la responsabilidad contable, sino que basta con apreciar la existencia de perjuicios en los caudales públicos por parte de las personas encargadas de su gestión, para que se promueva la tramitación del procedimiento correspondiente, ya que, tal y como está configurado legalmente, su fase preprocesal tiene por finalidad averiguar tales extremos.

De esta manera, se pretende que los Delegados Instructores, que son los funcionarios del TCu a los que la Ley encomienda la realización de tal actividad preprocesal, dejen de ser meros liquidadores de la responsabilidad contable, apreciada en los Informes de Fiscalización, para empezar a convertirse en investigadores de la misma.

En este sentido, procede señalar que algunas actuaciones previas de especial complejidad tramitadas el pasado año ponen de manifiesto la importante misión que el artículo 47 de la LFTCu encomienda a los Delegados Instructores, cuya pericia resulta esencial en orden a preparar adecuadamente la fase jurisdiccional.

La distribución de los Procedimientos de Reintegro por sectores es la que a continuación se expresa:

Distribución por sectores	Dpto. 1.º	Dpto. 2.º	Dpto. 3.º	Total
Sector Público Estatal	12	4	26	42
Sector Público Autonómico	11	12	25	48
Sector Público Local	18	35	12	65
Admón. Seguridad Social	2	1	0	3

Distribución por sectores	Dpto. 1.º	Dpto. 2.º	Dpto. 3.º	Total
Total, procedimientos	43	52	63	158

3.6.2.3.2 Procesos de ejecución

A lo largo de 2020 se inicia la ejecución de 4 Sentencias dictadas en Procedimientos de Reintegro por Alcance, siendo archivados definitivamente, por haber concluido la ejecución, 7 procedimientos de dicha clase, por tanto, queda reducido en tres el número de asuntos pendientes, según el cuadro que a continuación se inserta:

PROCEDIMIENTOS DE REINTEGRO POR ALCANCE EN FASE DE EJECUCIÓN

Órgano	Pendientes 1/01/2020	Ingresados 2020	Resueltos 2020	Pendientes 31/12/2020
Dpto. 1	47	0	2	45
Dpto. 2	66	0	1	65
Dpto. 3	42	4	4	42
Total	155	4	7	152

3.6.2.4 *Juicio de cuentas*

La evolución de los Juicios de Cuentas a lo largo de 2020 es la que a continuación se expresa:

JUICIOS DE CUENTAS

Órgano	Pendientes 1/01/2020	Ingresados 2020	Resueltos 2020	Pendientes 31/12/2020
Dpto. 1	0	0	0	0
Dpto. 2	0	0	0	0
Dpto. 3	0	0	0	0
Total	0	0	0	0

3.6.2.5 *Expedientes de cancelación de fianzas*

Durante el año 2020 se ha tramitado un expediente de Cancelación de Fianza, tal y como se expresa por el cuadro siguiente:

EXPEDIENTES DE CANCELACIÓN DE FIANZAS

Órgano	Pendientes 1/01/2020	Ingresados 2020	Resueltos 2020	Pendientes 31/12/2020
Dpto. 1	0	0	0	0
Dpto. 2	0	0	0	0
Dpto. 3	0	1	0	1
Total	0	1	0	1

3.6.3 LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL DE LA SALA DE JUSTICIA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

La actuación jurisdiccional de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas se circunscribe a la resolución de los recursos que se pueden interponer, bien contra resoluciones dictadas en las actuaciones previas a la exigencia de responsabilidades contables (Capítulo XI del Título IV de la LFTCu), bien contra las resoluciones recaídas en los procedimientos jurisdiccionales, en los supuestos indicados por la LFTCu. Los primeros carecen de denominación específica y se identifican por el precepto de la ley que los regula, mientras que los segundos son de queja y apelación.

Asimismo, cabe formular ante la Sala de Justicia el recurso previsto en el artículo 41.2 de la LOTCu contra las resoluciones que se dicten por las Administraciones Públicas, en las que se declaren responsabilidades contables distintas del alcance, de conformidad con el procedimiento contemplado en el Real Decreto 700/1988, de 1 de julio, sobre expedientes administrativos de responsabilidad contable derivados de las infracciones previstas en el título VII de la Ley General Presupuestaria.

El número y naturaleza de los recursos ingresados en la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas es el que se expresa a continuación:

	Núm. de Recursos
Recursos de Apelación	21
Recursos del artículo 46.2 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas	–
Recursos del artículo 48.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas	10
Recursos del artículo 54.1 a) de la Ley 7/1988	–
Recursos de Queja	–
Piezas de Abstención	–
Total, recursos ingresados:	31

La evolución de este dato en los once últimos años es la que a continuación se expresa:

RECURSOS

Año	Número
2010	38
2011	55
2012	52
2013	36
2014	37
2015	51
2016	51
2017	58
2018	37
2019	55
2020	31

Del número total de recursos tramitados en 2020, fueron resueltos por la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas 35, quedando pendientes 18.

RESUELTOS EN 2020

Recursos de Apelación	27
Recursos del artículo 48.1 de la Ley 7/88	6
Recursos del artículo 46.2 de la Ley 7/1988	1
Recursos del artículo 54.1 a) de la Ley 7/1998	1
Total	35

Recursos de Apelación	11
Recursos del artículo 48.1 de la Ley 7/88	7
Total	18

La actividad jurisdiccional de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas, desde un punto de vista cuantitativo, ha sido inferior a la consignada en el precedente ejercicio.

3.6.4 INTERVENCIÓN DEL FISCAL EN LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL

La intervención del Fiscal en la actividad jurisdiccional se expone tomando en consideración, en primer lugar, el número de demandas interpuestas por el mismo. A continuación, se hace referencia a su participación en la actividad de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas. Por último, se refleja la actuación de la Fiscalía en la preparación de las pretensiones procesales, mediante la tramitación de las llamadas Diligencias Preprocesales.

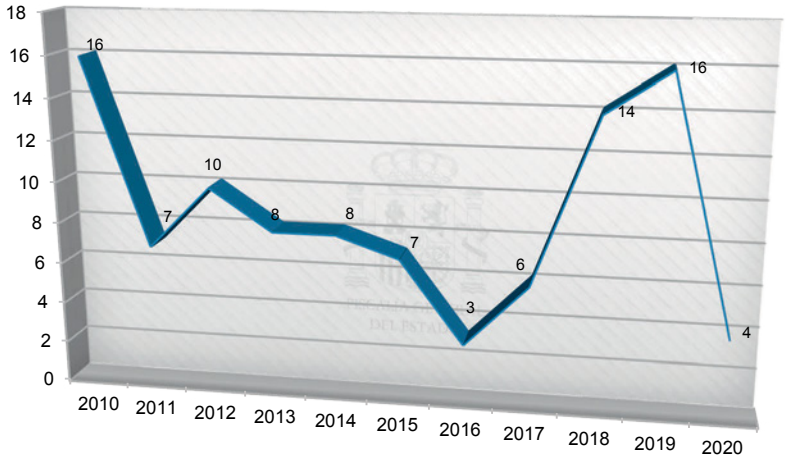
3.6.4.1 *Demandas*

Durante el precedente año 2020, el Fiscal ha interpuesto 4 demandas, siendo de destacar que el importe total de las cantidades, cuyo reintegro se solicita, asciende a 246.712,01 euros.

La evolución de este dato en los últimos once años es la que a continuación se expresa:

DEMANDAS

Año	Número
2010	16
2011	7
2012	10
2013	8
2014	8
2015	7
2016	3
2017	6
2018	14
2019	16
2020	4



3.6.4.2 *Otra actividad jurisdiccional*

La actuación jurisdiccional de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal, tanto en la fase declarativa como en la fase de ejecución, se desarrolla con la intervención del Fiscal, de suerte que las resoluciones mencionadas anteriormente van precedidas del correspondiente informe del Ministerio Público, que unas veces se desarrolla por escrito y otras oralmente, como ocurre en las audiencias previas de los juicios o en la propia vista.

Como acertadamente señala un sector de la doctrina, el Ministerio Fiscal, por imperativo de la Constitución, de su Estatuto Orgánico y de las Leyes propias del Tribunal de Cuenta, tiene como misión velar por el cumplimiento de la legalidad en cualquier procedimiento jurisdiccional, incluidos los de naturaleza contable.

El hecho de que el Fiscal no haya formulado demanda o no se haya adherido a la presentada por el ente público perjudicado o por el actor público (popular) no le convierte en ningún caso en legitimado pasivo en el correspondiente procedimiento jurisdiccional contable, por cuanto su intervención es de carácter institucional, en defensa de la ley y de los intereses públicos.

El objeto del proceso –la integridad del erario público– justifica la presencia del Fiscal en las actuaciones jurisdiccionales con criterio propio e independiente de la Administración Pública perjudicada, que puede desistir o renunciar a la acción entablada, lo que no supondrá el sobreseimiento de las actuaciones, dado que podrán continuar con las

demás partes o sólo con el Ministerio Fiscal, hasta la resolución definitiva (artículo 58.3 de la LFTCu).

Por tanto, el Fiscal no puede quedar apartado del proceso cuando se opone a la pretensión formulada por la parte demandante, pues con su posición imparcial también satisface el interés público y los derechos de los ciudadanos.

En este sentido, en la tramitación de los procedimientos de responsabilidad contable, cuya competencia corresponde a los Departamentos de la Sección de Enjuiciamiento, se ha acordado en la sesión celebrada el 29 de enero de 2018 por dicha Sección, reconocer al Ministerio Fiscal, antes de la contestación a la demanda, un trámite de audiencia en el que pueda adherirse a la pretensión de responsabilidad presentada por la entidad pública perjudicada o por el actor público, o, en su caso, presentar otra demanda distinta. Recibida esta última se dará el trámite de contestación a la demanda a las partes demandadas.

El mencionado trámite permite fijar, al inicio del proceso, la posición del Fiscal de manera individualizada y concreta, con la consiguiente fundamentación fáctica y jurídica, sin perjuicio de lo que resulte una vez practicada la prueba.

3.6.4.3 *Diligencias preprocesales*

Estas actuaciones, encaminadas a obtener los elementos probatorios que deben permitir el planteamiento de pretensiones de responsabilidad contable, tienen una importancia creciente, tanto cuantitativa como cualitativamente, en el trabajo diario de la Fiscalía.

Dichas diligencias se encuentran amparadas en el artículo 5.3 *in fine* del EOMF, que dispone: «También podrá el Fiscal incoar diligencias preprocesales encaminadas a facilitar el ejercicio de las demás funciones que el ordenamiento le atribuye».

Cada vez resultan más frecuentes las denuncias que recaen sobre gestores de las diferentes Administraciones Públicas, como consecuencia de la posible existencia de perjuicio en los caudales que manejan o administran.

Especial mención debe realizarse a las comunicaciones que llevan a cabo los secretarios e Interventores de los Ayuntamientos, respecto de los reparos que formulan, en su labor de control, en dichas Corporaciones.

Asimismo, los alcaldes de pequeñas y medianas poblaciones, cuando se producen cambios de gobierno, ponen de manifiesto su preocupación por la falta de equilibrio presupuestario en sus cuentas y la constancia de diversas irregularidades, tales como compromisos de gastos y ordenación de pagos sin suficiente y adecuado crédito para realizarlos.

Singular consideración merece la previsión establecida en el artículo 5.2 del RD 424/2017, *por el que se regula el régimen jurídico de control interno en las entidades del Sector Público Local*. Así, dicho precepto establece que, cuando el interventor aprecie que los hechos acreditados o comprobados pudieran ser susceptibles de constituir una infracción administrativa o dar lugar a la exigencia de responsabilidades contables o penales, lo pondrá en conocimiento del órgano competente, de acuerdo con las siguientes reglas:

– Cuando los hechos pudieran ser constitutivos de delito, las responsabilidades se exigirán ante los Tribunales de Justicia competentes, sin perjuicio de que el Tribunal de Cuentas conozca de aquellos hechos que hayan originado menoscabo de los fondos públicos.

– En el caso de hechos que pudieran ser constitutivos de infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria de las previstas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que no siendo constitutivas de delito afecten a presuntos responsables comprendidos en el ámbito de aplicación de la citada ley, dará traslado de las actuaciones al órgano competente, sin perjuicio de poner los hechos en conocimiento del Tribunal de Cuentas por si procediere la incoación del oportuno procedimiento de responsabilidad contable.

– En los restantes casos, se estará a lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del TCu y en la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del TCu.

La función interventora tiene como objetivo principal la fiscalización e intervención previa de los actos de la entidad local y de sus organismos autónomos, cualquiera que sea su denominación, antes de que sean aprobados, y de susceptible repercusión económica, financiera y patrimonial.

El desarrollo, en los últimos años, de las diligencias analizadas se expone en el siguiente cuadro:

DILIGENCIAS PREPROCESALES

Año	Número
2010	111
2011	80
2012	105
2013	136
2014	161

Año	Número
2015	217
2016	252
2017	217
2018	191
2019	205
2020	177

La representación gráfica de las magnitudes anteriormente expresadas es la que se inserta a continuación:

Una parte significativa de las Diligencias Preprocesales incoadas tiene su origen en los dictámenes que se evacuan despachando los Informes de Fiscalización aprobados por los OCEx y van encaminadas a recabar información documental sobre tales hechos, de suerte que pueda realizarse una valoración fundada sobre la existencia o no de responsabilidad contable, con el efecto ulterior de decidir si se plantea la oportuna demanda.

A continuación se expresan las distintas formas de terminación de las Diligencias preprocesales incoadas.

FORMA DE TERMINACIÓN DE LAS DILIGENCIAS PREPROCESALES

Años	Incoadas	Archivo	Remisión a enjuiciamiento	Pendientes
2010	111	29	67	15
2011	80	27	39	14
2012	105	31	65	9
2013	136	47	77	12
2014	161	68	58	32
2015	217	94	109	14
2016	252	106	126	20
2017	217	115	73	29
2018	191	97	73	21
2019	205	114	70	21
2020	117	109	68	0

Por la importancia que se concede a las relaciones con los OCEx, como se ha indicado anteriormente, se ha redactado y aprobado un Protocolo de Actuación entre la Fiscalía del Tribunal de Cuentas y distintos Órganos de Control Externo, como son: la Cámara de Comptos de Navarra, la Sindicatura del Principado de Asturias, el Consejo de Cuentas de Castilla y León, la Cámara de Cuentas de Andalucía, la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana y la Audiencia de Cuentas de Canarias, a fin de mejorar su coordinación y comunicación en la detección de indicios de responsabilidad contable.

3.7 La prescripción de la responsabilidad contable derivada del ilícito penal (prejudicialidad)

3.7.1 Planteamiento

El marco jurídico en el que se desenvuelve la materia relativa a la prescripción de la responsabilidad contable se halla en la disposición adicional tercera de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (en adelante DA 3.ª LFTCu).

Dicha disposición establece que las responsabilidades contables prescriben por el transcurso de cinco años contados desde la fecha en que se hubieren cometido los hechos que las originen (DA 3.ª1 LFTCu).

El plazo de prescripción se interrumpirá desde que se hubiere iniciado cualquier actuación fiscalizadora, procedimiento fiscalizador, disciplinario, jurisdiccional o de otra naturaleza que tuviere por finalidad el examen de los hechos determinantes de la responsabilidad contable, y volverá a correr de nuevo desde que dichas actuaciones o procedimientos se paralicen o terminen sin declaración de responsabilidad (DA 3.ª3 LFTCu).

Las responsabilidades contables detectadas en el examen y comprobación de cuentas, o en cualquier procedimiento fiscalizador, y las declaradas por sentencia firme prescribirán por el transcurso de tres años contados desde la fecha de terminación del examen o procedimiento correspondiente o desde que la sentencia quedó firme (DA 3.ª 2 LFTCu).

Si los hechos fueren constitutivos de delito, las responsabilidades contables prescribirán de la misma forma y en los mismos plazos que las civiles derivadas de los mismos (DA 3.4 LFTCu).

Según indica la sentencia n.º 14/2019 del Departamento 2.º de la Sección de Enjuiciamiento del TCu, la prescripción a que se refiere la DA 3.ª2 LFTCu debe relacionarse con lo señalado en la DA 3.ª1 de dicha Ley, de tal manera que iniciado un procedimiento fiscalizador o jurisdiccional después del plazo de cinco años desde la fecha en que se cometieron los hechos, la responsabilidad contable habrá prescrito, pero iniciado antes del citado plazo dicha responsabilidad no prescribirá hasta que transcurra el plazo de tres años desde la finalización del mencionado procedimiento.

En cuanto a la eficacia interruptora del plazo de prescripción de la responsabilidad contable como consecuencia de la existencia de actuaciones administrativas o jurisdiccionales, la doctrina de la Sala 3.ª del TS (ver sentencia de 25 de febrero de 2016), establece los siguientes criterios:

– Los actos que pueden interrumpir el plazo de prescripción de la responsabilidad contable tendrán efectos interruptivos, aun cuando no hayan sido formalmente comunicados a los interesados, siempre que se haya probado en el proceso que tuvieron conocimiento material de dichos actos por vías distintas a la notificación formal.

– La valoración de la prueba de que los interesados han tenido conocimiento material de algún acto interruptivo de su responsabilidad contable, que no les haya sido formalmente notificado, debe realizarse con criterio restrictivo, considerando probado el aludido conocimiento cuando resulte indubitado como consecuencia de una circunstancia que lo demuestre de forma inequívoca.

En aplicación de tales criterios, la jurisprudencia considera que unas determinadas actuaciones fiscalizadoras son materialmente conocidas por los gestores de las entidades afectadas por las referidas actuaciones, no pudiendo alegar desconocimiento de su práctica.

En todo caso, resulta muy conveniente que las instituciones de control externo adopten las medidas adecuadas para comunicar a todas las personas, que les afecte la fiscalización, la tramitación del referido procedimiento, a fin de que se produzca la interrupción del plazo prescriptivo (artículo 44.1 LFTCu).

La cuestión que centra nuestra atención es la interpretación y aplicación de la mencionada DA 3.ª, apartado 4, de la LFTCu, es decir, cuando los hechos objeto de enjuiciamiento contable sean constitutivos de delito, en cuyo supuesto la Ley remite la prescripción de la responsabilidad contable al régimen de responsabilidad civil del delito. Y lo hace no solo respecto de los plazos, sino también respecto de la forma en que dicha prescripción se produce.

Cabe señalar que, en tal supuesto, el plazo de prescripción de la responsabilidad civil derivada del delito debe comenzar a computarse a partir de la firmeza de la sentencia penal que declara dicha responsabilidad (artículos 1092 y 1971 del Código Civil). Ver, en este sentido, la STS, Sala 3.ª, de 9 de mayo de 2007.

Igualmente, la STS, Sala 1.ª, 721/2014, de 19 de diciembre, afirma que «La jurisprudencia general sobre la prescripción, apoyándose en el art. 1.969 del Código Civil, determina que, salvo que la Ley disponga expresamente otra cosa, el plazo debe comenzar a contarse desde el momento en que «las acciones pudieron ejercitarse», y el Tribunal Constitucional (Sentencia de 10 de marzo de 1997) ha declarado que el cómputo debe realizarse de forma que el titular de la acción haya podido ejercitarla sin impedimentos derivados de factores ajenos a su voluntad».

Ciertamente, a diferencia de lo establecido en el artículo 114 de la Ley de Enjuiciamiento, en el ámbito de la responsabilidad contable el artículo 18.1 LOTCu dispone la compatibilidad de dicha jurisdicción con la penal. Pero ello no impide que deban cohonestarse ambas jurisdicciones, a fin de dar cumplimiento al plazo de prescripción indicado en el apartado 4 de la DA 3.ª de la LFTCu.

3.7.2 Doctrina de la Sala 3.ª del Tribunal Supremo

Como consecuencia del recurso interpuesto por el Ministerio Fiscal contra la sentencia 4/2018, de 30 de mayo, de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas, que desestima el recurso de apelación 3/2018, instado frente a la sentencia de primera instancia n.º 12/2017, de 16 de octubre, recaída en el procedimiento de reintegro por alcance 133/2016, del Departamento 1.º de la Sección de Enjuiciamiento de dicho Tribunal, la Sala 3.ª del TS, en Sentencia número 1479/2020 de 10 de noviembre, establece una doctrina innovadora frente a los postulados tradicionales del TCu.

La cuestión de interés casacional se circunscribe a la determinación de los requisitos para la aplicación del apartado 4 de la DA 3.ª de la LFTCu. En particular, si la prescripción de la responsabilidad contable puede operar de forma total o parcial, aun cuando los hechos estén siendo objeto, o puedan serlo, de un proceso penal.

Se identifican como normas que, en principio, han de ser objeto de interpretación, las contenidas en los artículos 40.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y 17.2 de la LOTCu, en relación con la DA 3.ª, apartados 1 y 4, de la LFTCu.

El FD 4.º de la mencionada resolución apoya su decisión en los siguientes razonamientos:

«La cuestión de interés casacional consiste en determinar si, siendo objeto los mismos hechos de enjuiciamiento en sendas causas, una ante la jurisdicción penal y otra ante la contable, y al haberse alegado en esta última la prescripción –cuyo régimen es distinto según los hechos sean o no constitutivos de delito–, resultaba procedente apreciar la concurrencia de prejudicialidad penal, por resultar imprescindible para decidir sobre la prescripción aducida por el demandado.

La jurisdicción contable es necesaria e improrrogable, exclusiva y plena, según dispone el art. 17.1 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo del Tribunal de Cuentas ["LOTC"], y se extenderá, a los solos efectos del ejercicio de su función, al conocimiento y decisión en las

cuestiones prejudiciales e incidentales, salvo las de carácter penal, que constituyan elemento previo necesario para la declaración de responsabilidad contable y estén con ella relacionadas directamente (art. 17.2 LOTC).

Así pues, en principio, la jurisdicción contable es compatible respecto de unos mismos hechos con el ejercicio de la potestad disciplinaria y con la actuación de la jurisdicción penal, si bien, cuando los hechos fueren constitutivos de delito, la responsabilidad civil será determinada por la jurisdicción contable en el ámbito de su competencia (art. 18 de la LOTC).

Como hemos declarado en nuestra sentencia de 11 de mayo de 2018 (rec. cas. 280/2016 – ES: TS: 2018:1813), reiterada, entre otras, en la de 9 de junio de 2020 (rec. cas. 2895/2018 – ES: TS: 2020:1810), la razón de ser de la cuestión prejudicial penal "[…] responde al designio de garantizar la coherencia en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, evitando que unos mismos hechos, relevantes para el enjuiciamiento en distintos órdenes jurisdiccionales, sean determinados de forma eventualmente contradictoria […]" (FD noveno). Es por ello que se declara la prioridad del orden jurisdiccional penal (art. 10.2 de la LOPJ) bajo los presupuestos que establece el art. 40.2 de la LEC, directamente aplicable al ámbito de la jurisdicción contable, en virtud de lo dispuesto en el artículo 73.2 de la LFTCu, y que son coincidentes con los que establece la legislación específica de la jurisdicción contable. En efecto, el art. 17.2 de la LOTC previene que la jurisdicción contable queda siempre sometida a la prejudicialidad penal en todos aquellos casos en que la cuestión prejudicial penal sea elemento previo necesario para la declaración de responsabilidad contable, por estar relacionada directamente la cuestión penal con la responsabilidad contable. Y al regular la prejudicialidad penal, exige la concurrencia de dos circunstancias para que pueda acordarse la suspensión del juicio (o, a los efectos que ahora se estudian, dada la fase procesal en que nos encontramos, el archivo de la causa): 1.º) que se acredite la existencia de causa criminal en la que se estén investigando, como hechos de apariencia delictiva, alguno o algunos de los que fundamenten las pretensiones de las partes en el proceso civil; y 2.º) que la decisión del Tribunal penal acerca del hecho por el que se procede en causa criminal pueda tener influencia decisiva en la resolución sobre el asunto civil.

La cuestión que nos ocupa es la calificación de la relevancia del régimen de prescripción de la responsabilidad contable cuando, por poder constituir los hechos objeto de enjuiciamiento contable una conducta delictiva, ello pudiera tener trascendencia en el régimen de

prescripción. Para resolver si el diferente régimen de prescripción, según los hechos pudieran ser delictivos, tiene incidencia en la prejudicialidad, al punto de convertir en necesario el previo pronunciamiento de la jurisdicción penal, hay que tener presente que el régimen de prescripción de la responsabilidad contable está regulado en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, de forma diferente según que los hechos sean o no constitutivos de delito. Así, dispone el apartado 1:

"[…]1. Las responsabilidades contables prescriben por el transcurso de cinco años contados desde la fecha en que se hubieren cometido los hechos que las originen. […]".

Pero el apartado 4 de la misma Disposición adicional excepciona este régimen al señalar que:

"[…] 4. Si los hechos fueren constitutivos de delito, las responsabilidades contables prescribirán de la misma forma y en los mismos plazos que las civiles derivadas de los mismos […]".

Luego, la eventualidad de que los hechos sean constitutivos de delito constituye un elemento determinante del régimen de prescripción, y ello resulta especialmente relevante en el caso de que, por la naturaleza continuada de las conductas, pueda dar lugar a un diferente régimen prescripción por razón, bien del concurso medial, bien, en su caso, de la continuidad delictiva.

En efecto, la naturaleza de la prescripción de los delitos, es la de una institución de orden material y no meramente procesal, y así lo ha declarado una jurisprudencia reiterada de la Sala de lo Penal de este Tribunal Supremo de la que cabe citar la sentencia de 14 de diciembre de 2018 (ES: TS:2018:4153):

"[…] en relación a la prescripción tiene declarado esta Sala en numerosos precedentes que presenta naturaleza sustantiva, de legalidad ordinaria y próxima al instituto de la caducidad, añadiendo que por responder a principios de orden público y de interés general puede ser proclamada de oficio, en cualquier estado del proceso en que se manifieste con claridad la concurrencia de los requisitos que la definen y condicionan (SSTS 839/2002, de 6 de mayo; 1224/2006, de 7 de diciembre; 25/2007, de 26 de enero; 793/2011, de 8 de julio; 1048/2013, de 19 de septiembre; 760/2014, de 20 de noviembre 2014 […]".

La cuestión es capital en aquellos casos en que la conducta tenga una duración prolongada en el tiempo, lo que en el ámbito de la responsabilidad contable no es inusual y, como hemos destacado unas líneas más arriba, la naturaleza continuada de las conductas pueda dar lugar a la calificación legal de delito continuado, art. 74.1 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (CP), y con ello a mecanismos de exasperación de la pena que puedan tener repercusión en el ámbito del plazo de prescripción delictiva y, por ende, de la responsabilidad civil derivada del delito que, a su vez, determina la prescripción de la responsabilidad contable.

La repercusión del régimen de continuidad delictiva en la apreciación de la prescripción –penal y por la remisión de la DA 3.ª LFTC, de la contable– y lo que es más relevante en este caso, en el tratamiento procesal de la misma, a efectos de acotar el ámbito de enjuiciamiento contable –no otra cosa ha hecho la sentencia recurrida al dejar fuera del ámbito de conocimiento del Tribunal de Cuentas hechos prescritos– ha sido destacada por la jurisprudencia de la Sala Segunda de este Tribunal Supremo. Así, la sentencia de 14 de diciembre de 2018, cit., precisa que "[…] en caso de delito continuado la facultad que concede el art. 74.1 [Código Penal] de elevar la pena no deja de ser ley cierta y ley escrita en cuanto que se haya previamente establecido como posible en la propia norma preexistente, por lo que ha de ser la continuidad delictiva y hacer uso de dicha exasperación permisiva para determinar el plazo de prescripción del delito (SSTS 1104/2002, de 10 de junio; 1173/2005, de 27 de septiembre; 575/2007, de 9 de junio; 1177/2010, de 16 de diciembre). Por tanto, la pena a tener en cuenta en abstracto en los delitos continuados debe estimarse en toda su extensión, esto es, la señalada para la infracción más grave que puede ser aumentada hasta la mitad inferior de la pena superior en grado (art. 74.1 CP) […]". Por otra parte, el cómputo del plazo de prescripción comenzaría a partir del último hecho típico integrado en el delito continuado (STS, Sala segunda, de 22 de junio de 2020 – ES: TS:2020:2835). Sin entrar ahora en el análisis acabado de cual deba ser el plazo de prescripción de la responsabilidad civil derivada del delito, hay que recordar que conforme a reiterada jurisprudencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, resumida en la sentencia de 28 de septiembre de 2017 (ES: TS:2017:3389) cuando "[…] estamos ante una responsabilidad civil derivada del delito y por tanto con reglas sobre prescripción diferentes a las reguladas por la normativa específica (artículos 1089, 1093 y 1964 C civ: vid STS Sala 1.ª de 7 de enero de 1982 […], SSTS Sala 2.ª de 9 de febrero de 1998: mientras no prescribe el delito no prescribe la acción civil dimanante del

mismo) […]" (FD séptimo). En el mismo sentido, la STS, Sala de lo Penal, de 11 de septiembre de 2007 (rec. cas. 1746/2006) proclama que "[…] en cualquier caso, 'el tiempo para la prescripción de toda clase de acciones, cuando no haya disposición especial que otra cosa determine, se contará desde el día en que pudieron ejercitarse'", lo cual, en el presente caso, estaba vinculado directamente al correspondiente proceso penal (v. art. 1969 Código Civil) […]» (FD sexagésimo).

En definitiva, el mandato de la Disposición Adicional Tercera de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, es la prevalencia del régimen de prescripción penal, cuando los hechos pudieran ser constitutivos de delito al tiempo que de responsabilidad contable, y cuando existan elementos que permitan concluir que la identificación del hecho constitutivo de delito y su calificación como tal por el Juez penal podría condicionar directa y sustancialmente el plazo, y ocasionalmente, como ocurre en el caso de delitos continuados, también la forma del cómputo de prescripción del delito, cabe concluir que la cuestión penal constituye un elemento que incide de forma directa en la responsabilidad contable, por lo que se trata de una cuestión prejudicial penal necesaria.

No puede prevalecer, frente al mandato de la DA 3.ª de la LFTC la interpretación que hace la sentencia recurrida, sobre la aplicabilidad al caso del artículo 49.3 LFTC. Dicho precepto dispone que […] Cuando los hechos fueren constitutivos de delito, con arreglo a lo establecido en el artículo 18.2 de la Ley Orgánica 2/1982, el Juez o Tribunal que entendiere de la causa se abstendrá de conocer de la responsabilidad contable nacida de ellos, dando traslado al Tribunal de Cuentas de los antecedentes necesarios al efecto de que por éste se concrete el importe de los daños y perjuicios causados en los caudales o efectos públicos […]».

Esta norma incide en la distribución de las respectivas competencias –penal y contable– cuando concurren sobre un mismo hecho: el tribunal penal declara la responsabilidad penal y el Tribunal de Cuentas cuantifica los daños y perjuicios. Pero en modo alguno se excepciona con ello la aplicación del mecanismo de prejudicialidad a efectos del régimen de prescripción de la responsabilidad contable, que consiste en que, para establecer la responsabilidad contable respecto de un hecho delictivo en caso de prescripción, lo primero que ha de determinarse es si efectivamente es delictivo, siendo el Juez penal el único competente para tal declaración. Ni tampoco se altera la regla de la citada DA 3.ª de la LOTC según la cual, una vez declarado que el

hecho es delictivo, la prescripción (a efectos de determinar la existencia de responsabilidad contable) se rige por las normas propias de la responsabilidad civil derivada del delito.

Por tanto, la interpretación de la que se vale la sentencia recurrida para excluir la prejudicialidad incurre en el error de primar un elemento procedimental –un mecanismo de «cooperación jurisdiccional»– sobre un elemento sustantivo –el régimen de prescripción– y, por tanto, de existencia de responsabilidad contable, con el problema jurídico que aquí se ha podido constatar de forma efectiva, a saber, que la jurisdicción contable ha declarado prescritos unos hechos que, no sólo se han declarado delictivos por la jurisdicción penal –que es la única competente para enjuiciar los aspectos penales determinantes de la responsabilidad contable del art. 17.1 LOTC– sino que, además, tales hechos son determinantes de un régimen de prescripción que habría llevado a no declarar prescrita la responsabilidad contable como ha proclamado la sentencia de instancia, confirmada en la recurrida. De hecho, las cantidades y periodos temporales en que se ha declarado la existencia de conductas delictivas, que son determinantes al mismo tiempo de responsabilidad contable, se remonta incluso a periodos anteriores a los declarados prescritos por la sentencia del Tribunal de Cuentas, pues se fija en la sentencia penal que el apoderamiento de cantidades se produjo desde el año 2002 y hasta el año 2015 y por un total de 338.275 euros, cuando la sentencia de la jurisdicción contable limitó la cantidad apropiada a 241.128,29 euros, aunque declaró prescrita toda la anterior a 22 de julio de 2010».

El Alto Tribunal fija como doctrina de interés casacional «que la aplicación del régimen de prescripción de la responsabilidad contable prevista en el apartado 4.º de la Disposición Adicional Tercera de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, exige determinar si efectivamente es delictivo, por lo que al ser la jurisdicción penal la única competente, se erige en una cuestión prejudicial penal esencial prevista en el 17.2 de la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas, de modo que el Tribunal de Cuentas no puede pronunciarse en ningún caso sobre la responsabilidad contable derivada de una conducta presuntamente delictiva mientras no exista una resolución penal firme, que declare si en efecto se trata de hechos constitutivos de delito. En consecuencia, en tanto no haya recaído resolución penal firme, no cabe aplicar en la jurisdicción contable, respecto de esos mismos hechos, de manera total o parcial la prescripción de la responsabilidad contable prevista con carácter general en el apartado 1.º de

la citada Disposición Adicional Tercera de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas».

La Sala 3.ª del TS estima el recurso del Fiscal y acuerda la casación y anulación de la sentencia de apelación recurrida, así como la consiguiente anulación de la sentencia de primera instancia indebidamente confirmada por ella. Asimismo, dispone la retroacción de las actuaciones al momento anterior a dictarse sentencia de instancia, con suspensión de dicho trámite hasta que recaiga resolución firme en el procedimiento penal seguido, en orden a la aplicación, si de ella resulta que todos o parte de los hechos objeto del presente procedimiento son constitutivos de delito, de lo dispuesto en el apartado 4 de la Disposición Adicional Tercera LFTCu.

Este criterio ha sido incorporado por la Sala de Justicia del TCu, en su Sentencia n.º 20/2020, de fecha 1 de diciembre de 2020, al resolver el recurso de apelación promovido por el Fiscal contra la sentencia de primera instancia.

La mencionada sentencia afirma que «Esta Sala de Justicia ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la misma cuestión litigiosa que se suscita en la presente impugnación, desestimando la cuestión de prejudicialidad penal, por prescripción, si no existe delito declarado por sentencia penal firme. En este sentido, cabe mencionar la Sentencia n.º 10/2019, de 21 de junio y el Auto de 14 de noviembre de 2019. Por otro lado, la cuestión debatida fue resuelta mediante Auto de 10 de abril de 2019 recaído en este procedimiento de reintegro n.º B-225/15-27, que estimó el recurso de apelación interpuesto contra el Auto de 10 de abril de 2019, acordando la continuación del procedimiento.

No obstante, este órgano debe apartarse del criterio mantenido en sus resoluciones anteriores, dado que, sobre esta cuestión debatida, se ha pronunciado la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en su reciente Sentencia n.º 1479/2020, de 10 de noviembre, al señalar que la eventualidad de que los hechos sean constitutivos de delito constituye un elemento determinante del régimen de prescripción, y ello resulta especialmente relevante en el caso de que, por la naturaleza continuada de las conductas, pueda dar lugar a un diferente régimen de prescripción por razón, bien del concurso medial, bien, en su caso, de la continuidad delictiva.

Por tanto, conforme a la precitada sentencia, lo que establece la DA.3.ª de la LFTCu, es la prevalencia del régimen de prescripción penal, cuando los hechos pudieran ser constitutivos de delito al tiempo que de responsabilidad contable, y cuando existan elementos que permitan concluir que la identificación del hecho constitutivo de delito y

su calificación como tal por el Juez penal podría condicionar directa y sustancialmente el plazo, y ocasionalmente, también la forma del cómputo de prescripción del delito, cabe concluir que la cuestión penal constituye un elemento que incide de forma directa en la responsabilidad contable, por lo que se trata de una cuestión prejudicial penal necesaria.

Dado que el delito solo puede ser declarado por sentencia penal firme, la tramitación simultánea de procedimientos en la jurisdicción penal y contable, sobre los mismos hechos y con incidencia en la prescripción de las responsabilidades contables, conlleva que deba suspenderse el proceso contable por existir prejudicialidad, a fin de que la jurisdicción penal determine la existencia de los hechos y su naturaleza, de acuerdo con lo previsto en los arts. 17 in fine y 40 LEC.

Cabría concluir y precisar que para la aplicación del apartado 4 de la DA 3.ª LFTCu es requisito esencial que el hecho sea, es decir haya sido declarado, constitutivo de delito, pero también lo es –requisito esencial y exigible– que, en aquellos casos en que el hecho no ha sido declarado delictivo, pero existan indicios de que pueda serlo, y tales indicios se concreten en la pendencia de un proceso penal, el Tribunal de Cuentas debe esperar a la decisión del orden jurisdiccional penal acerca de si los hechos son constitutivos de delito, y, lo que no es menos importante, acerca de cuáles son exactamente esos hechos constitutivos de delito.»

3.7.3 Doctrina de la Sala 2.ª del Tribunal Supremo

La problemática que se expone adquiere especial relevancia con la sentencia número 607 de la Sala 2.ª del TS, de fecha 13 de noviembre de 2020 (recurso de casación 1154/2018), que declara que en la ejecución de los pronunciamientos civiles no es aplicable ni la prescripción del artículo 1971 CC, ni la caducidad del artículo 518 de la LEC, ni la caducidad de la instancia (artículo 239 LEC). La ejecución sólo puede terminar con la satisfacción completa al acreedor, conforme a lo previsto en el artículo 570 de la LEC.

El FD 2.º de la citada sentencia establece el siguiente razonamiento:

«2.1 Ha venido siendo un criterio jurisprudencial no discutido que si una ejecutoria estaba paralizada durante 15 años la acción para reclamar el cumplimiento de los pronunciamientos civiles de la sentencia prescribía por aplicación de los artículos 1964 y 1971 del Código Civil. Hay precedentes muy remotos de esta doctrina y la

última sentencia de esta Sala que se pronunció en esa dirección fue la STS 329/2007, de 30 de abril.

En los últimos años se han producido dos modificaciones legislativas que obligan a un replanteamiento de esta cuestión. De un lado, la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, que introdujo en su artículo 518 un novedoso plazo de caducidad de 5 años en el proceso de ejecución. Y, de otro, la Ley 42/2015, de 5 de octubre que ha acortado el plazo general de prescripción del artículo 1964 CC, que antes era de 15 años y ahora se ha fijado en 5 años.

Ambas reformas legislativas han sido muy criticadas por distintos motivos. En relación con la caducidad del artículo 518 LEC se censura que la norma discrimine entre títulos judiciales y no judiciales, ya que estos últimos no están sujetos a caducidad, o que se obligue al acreedor a formular demanda ejecutiva a pesar de la posible insolvencia del deudor a los solos efectos de evitar la caducidad de la acción y pese a los gastos que ello supone. También se ha cuestionado su oportunidad por entender que no había razón de peso para cambiar el anterior régimen de prescripción e incluso se ha llegado a dudar de la naturaleza del plazo, hasta el punto de que en el Anteproyecto de la LEC se calificaba como prescripción, calificación que fue cambiada en la tramitación parlamentaria del Anteproyecto de Ley. Se añade que, aunque el artículo 518 de la LEC denomina el plazo como de caducidad, hay algunas notas que lo acercan a la prescripción. Así, parte de la doctrina sostiene que esta caducidad, a diferencia de lo que ocurre de ordinario, no parece que pueda ser apreciada de oficio porque no hay precepto que así lo disponga y porque en las causas de oposición del deudor se incluye precisamente la invocación de la caducidad (artículo 556.1 LEC), lo que sugiere la necesaria petición de parte.

La Ley 42/2015, de 5 de octubre, por su parte, también ha recibido numerosas críticas, si bien no puede desconocerse que sigue las últimas tendencias del derecho comparado, que abogan por reducir los plazos de prescripción. Sin embargo, un plazo de prescripción o caducidad de 5 años no guarda correlación con los plazos de prescripción de los delitos y las penas y se considera extremadamente corto, si se atiende al tiempo que en este orden jurisdiccional precisan muchas ejecutorias por circunstancias de sobra conocidas.

En todo caso, el cambio normativo obliga a revisar nuestra doctrina a la luz de los nuevos preceptos y también de los principios del proceso penal y de los bienes jurídicos objeto de protección.

2.2 Es común a toda sentencia que deba ser ejecutada en sus propios términos. Así se colige del artículo 118 CE y se dispone de forma expresa en el artículo 18.2 de la LOPJ.

Sin embargo, en las sentencias penales la protección de la víctima del delito determina una exigencia de tutela muy singular, lo que explica que se atribuya al órgano judicial el impulso y la iniciativa en la ejecución, incluso de sus pronunciamientos civiles. Esa necesidad de una tutela judicial reforzada justifica que la interpretación de las normas del proceso de ejecución deba realizarse en el sentido más favorable a su plena efectividad. También por esa razón la ejecución de los pronunciamientos civiles no debe quedar constreñida por límites que no vengan expresamente determinados en la ley y esos límites han de ser interpretados de forma restrictiva. En esa dirección es doctrina constante que tanto la caducidad como la prescripción no tienen su fundamento en razones de estricta justicia, sino en criterios de seguridad jurídica anclados en la presunción de abandono de un derecho por su titular, lo que obliga a una interpretación restrictiva.

2.3 Como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley de Enjuiciamiento Civil a partir de la firmeza de una sentencia se produce la posible concurrencia de un plazo de prescripción y otro de caducidad de 5 años ya que, a pesar de que la nueva LEC en su Disposición Derogatoria Única derogó muchos preceptos de distintas leyes civiles, mantuvo la vigencia del artículo 1971 del centenario Código Civil.

El artículo 518 de la LEC dispone que "la acción ejecutiva fundada en sentencia, en resolución del tribunal o del Letrado de la Administración de Justicia que apruebe una transacción judicial o un acuerdo alcanzado en el proceso, en resolución arbitral o en acuerdo de mediación caducará si no se interpone la correspondiente demanda ejecutiva dentro de los cinco años siguientes a la firmeza de la sentencia o resolución".

Parte de la doctrina mantiene que la aparición del artículo 518 de la LEC hace dudar de la utilidad del artículo 1971 CC y de su vigencia. Sin embargo, no se trata, como sugiere el recurrente, de un problema de derogación tácita del artículo 1971 CC, cuya vigencia puede ser útil para otros supuestos distintos del que ahora nos ocupa, sino de los criterios que han de utilizarse como consecuencia de la remisión que la Ley de Enjuiciamiento Criminal hace a la LEC para todo lo concerniente a la ejecución de los pronunciamientos civiles de la sentencia penal.

En efecto, el artículo 984.3 de la LECrim remite a la LEC para la ejecución de sus pronunciamientos civiles y añade que "en todo caso será promovida de oficio por el Juez que la dictó".

El reenvío a la ley procesal civil no significa que deban aplicarse todos los preceptos que en la LEC regulan la ejecución forzosa, sino sólo aquéllos que resulten necesarios.

En el proceso penal la ejecución de los pronunciamientos civiles se realiza de oficio y no a instancia de parte, lo que da lugar a dos consecuencias: De un lado, no tiene razón de ser que se reconozca un plazo de caducidad para el ejercicio de la acción ejecutiva porque el derecho declarado en la sentencia no precisa de esa acción. De otro lado y como consecuencia de lo anterior, no es necesario que se presente demanda para hacer efectiva la sentencia. Por tanto, la singular configuración del proceso de ejecución en la jurisdicción penal permite concluir que no es aplicable el plazo de caducidad establecido en el artículo 518 de la LEC, de la misma forma que tampoco es necesaria la presentación de demanda ejecutiva.

2.4 Excluida la aplicabilidad del artículo 518 de la LEC, surge el interrogante de si debe aplicarse al plazo de prescripción del artículo 1971 del Código Civil en el que se dispone que "el tiempo de la prescripción de las acciones para exigir el cumplimiento de obligaciones declaradas por sentencia comienza desde que la sentencia quedó firme".

La respuesta es similar a la ofrecida anteriormente. Es cierto que la prescripción tiene un fundamento múltiple (el poder público no puede defender con el mismo vigor un derecho que no es ejercitado frente al que lo es, negligencia del titular, necesaria certeza de las relaciones jurídicas, etc.), pero también lo es que la jurisprudencia de este Tribunal viene reiterando que el basamento más relevante es la presunción de abandono del derecho y ello es así porque la prescripción presupone la reclamación del acreedor y se presume abandonada si no se actúa en el plazo señalado en la ley.

Si bien es cierto que la prescripción extintiva es la regla general y se aplica a todos los derechos y acciones (artículo 1930 CC), también lo es que el tiempo para su cómputo se cuenta desde el día en que el derecho o la acción pudieron ejercitarse (artículo 1969 CC) y que se interrumpe con su ejercicio ante los tribunales, por reclamación extrajudicial o por cualquier reconocimiento del deudor (artículo 1973 CC). De estos preceptos se deduce que la prescripción presupone la necesidad del ejercicio de la acción ejecutiva por el acreedor, y en el proceso penal, una vez dictada sentencia, no hay necesidad de promover dicha acción porque es el propio órgano judicial el que activa la ejecutoria.

Por tanto, atendiendo a los criterios hermenéuticos a que antes hemos hecho referencia y teniendo en cuenta la singular configuración del proceso penal no tendría razón de ser el reconocimiento de un nuevo plazo prescriptivo a partir de la firmeza de la sentencia, por cuanto el cumplimiento de la obligación declarara (sic) en la sentencia no depende de la actuación de parte sino que se encomienda al órgano judicial.

Es cierto que declarada la firmeza se pueden producir paralizaciones que dilaten la conclusión de la ejecutoria, pero no tienen trascendencia a estos efectos dado que en el proceso de ejecución no es admisible la caducidad de la instancia, por disposición expresa del artículo 239 de la LEC.

Declarada la firmeza de la sentencia, la ejecución de sus pronunciamientos civiles puede continuar hasta la completa satisfacción del acreedor, según previene el artículo 570 de la LEC, sin que le sea de aplicación ni la prescripción ni la caducidad.»

Dicha resolución, sin duda, puede tener incidencia en la prescripción de la responsabilidad contable derivada de un ilícito penal, en la medida en que la DA 3.ª apartado 4 de la LFTCu dispone que «Si los hechos fueren constitutivos de delito, las responsabilidades contables prescribirán de la misma forma y en los mismos plazos que las civiles derivadas de los mismos».

En este sentido, de la literalidad de esta última disposición cabría considerar que la nueva interpretación acogida por la Sala 2.ª del TS permitiría entender que también las responsabilidades contables derivadas de un ilícito penal serían imprescriptibles al seguir el régimen jurídico establecido por el legislador para la prescripción de las responsabilidades civiles derivadas de los hechos constitutivos de delito.

Sin embargo, por las razones que se exponen a continuación debe considerarse que el plazo de prescripción de la responsabilidad contable, declarada por la jurisdicción del Tribunal de Cuentas y derivada de un hecho constitutivo de delito es de cinco años, de acuerdo con lo establecido en el vigente artículo 1964 del Código Civil, según la reforma operada por la Ley 42/2015, de cinco de octubre, que acorta el plazo de quince a cinco años. Si bien dicho plazo se computa desde la firmeza de la sentencia penal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1971 del Código Civil.

En efecto, el nuevo criterio establecido en la STS, Sala 2.ª, n.º 607/20, de 13 de noviembre, sobre la no aplicación de la prescripción ni de la caducidad a los pronunciamientos civiles de una sentencia penal firme, se asienta sobre los siguientes presupuestos:

1.º En las sentencias penales, la protección de la víctima del delito determina una exigencia muy singular, lo que explica que se atribuya al órgano judicial el impulso y la iniciativa en la ejecución, incluso de sus pronunciamientos civiles. El artículo 984.3 de la LECrim remite a la LEC para la ejecución de sus pronunciamientos civiles y añade que «en todo caso será promovida de oficio por el Juez que la dictó».

2.º Se declara la vigencia del artículo 1971 del Código Civil, que puede ser útil para supuestos distintos a los contemplados en la sentencia que se comenta.

3.º El reenvío a la ley procesal civil no significa que deban aplicarse todos los preceptos que en la LEC regulan la ejecución forzosa, sino solo aquellos que resulten necesarios.

4.º En el proceso penal, la ejecución de los pronunciamientos civiles se realiza de oficio y no a instancia de la parte, lo que implica dos consecuencias: a) no tiene razón que se reconozca un plazo de caducidad para el ejercicio de la acción ejecutiva porque el derecho declarado en la sentencia no precisa de esa acción; b) No es necesario que se presente demanda para hacer efectiva la sentencia. La singular configuración del proceso de ejecución en la jurisdicción penal permite concluir que no es aplicable el plazo de caducidad previsto en el artículo 518 de la LEC, de la misma forma que tampoco es necesaria la presentación de demanda ejecutiva.

5.º La Sala 2.ª del TS también excluye el plazo de prescripción del artículo 1971 del Código Civil, por la misma razón que en el caso anterior, el cumplimiento de la obligación declarada en la sentencia no depende de la actuación de parte, sino que se encomienda al órgano judicial.

En el ámbito de la responsabilidad contable, cabe indicar que, excepcionalmente, estamos en presencia de un supuesto de reserva legal, de tal manera que no se produce la acumulación de la acción civil y de la penal en el mismo proceso (penal), de acuerdo con lo establecido en el artículo 18.2 de la LOTCu, que dispone «Cuando los hechos fueren constitutivos de delito, la responsabilidad civil será determinada por la jurisdicción contable en el ámbito de su competencia».

En el mismo sentido, el artículo 49.3 de la LFTCu establece que «Cuando los hechos fueren constitutivos de delito, con arreglo a lo establecido en el artículo 18.2 de la Ley Orgánica 2/1982, el Juez o Tribunal que entendiere de la causa se abstendrá de conocer de la responsabilidad contable nacida de ellos, dando traslado al Tribunal de

Cuentas de los antecedentes necesarios al efecto de que por éste se concrete el importe de los daños y perjuicios causados en los caudales públicos».

Por tanto, nos encontramos ante una distribución de las respectivas competencias, penal y contable, cuando concurren sobre un mismo hecho. El Tribunal penal declara la responsabilidad penal y el Tribunal de Cuentas cuantifica los daños y perjuicios (STS, Sala 3.ª, n.º 1479/20, de 10 de noviembre).

Dado que la acción contable debe ser ejercitada por las partes legitimadas activamente (ente público perjudicado, actor público y/o Ministerio Fiscal) con la correspondiente interposición de demanda, ante la jurisdicción contable, a fin de cuantificar el daño a los fondos públicos y determinar los responsables que han ocasionado el perjuicio, parece evidente que en tal supuesto no concurren los presupuestos establecidos por la STS, Sala 2.ª, n.º 607/20, de 13 de noviembre), especialmente el que se refiere a la ejecución de oficio.

Por ello, resulta de aplicación el artículo 1971 del Código Civil, cuya vigencia se reconoce en la citada sentencia de la Sala 2.ª del TS para supuestos distintos de los contemplados en la misma, uno de ellos sería el presente.

Ahora bien, sí debe indicarse que cuando el Tribunal Penal ha realizado pronunciamientos sobre responsabilidades civiles que debieran haberse dictado por la jurisdicción contable, hecho frecuente, tales pronunciamientos seguirían el régimen jurídico de imprescriptibilidad establecido en la mencionada STS, Sala 2.ª, n.º 607/20, pues entonces la ejecución las citadas responsabilidades civiles se llevarían a cabo de oficio.

3.8 **Continuidad en el ilícito contable**

En la Memoria de la Fiscalía del pasado año se defendía la conveniencia de aplicar, en el ámbito de la jurisdicción contable, los criterios elaborados en el orden penal relativos al tratamiento conjunto de los hechos, donde se configura su existencia como una unidad jurídica de la acción o se engloban bajo el concepto de continuidad en el ilícito correspondiente.

La argumentación que se exponía, en la indicada Memora, era la siguiente:

«Ambos criterios permitirían analizar las sucesivas actuaciones irregulares, perpetradas por los gestores de los fondos públicos, tomando en consideración la suma total del perjuicio causado.

Los plazos de prescripción en tales supuestos se computarían desde el día en que se realizó la última infracción contable, resultando innecesario la suspensión del proceso contable.

En definitiva, se trata de contemplar la conducta del gestor de manera dinámica y no estática, como actualmente se lleva a cabo, lo que ciertamente se acomoda más a la intención del transgresor, que utiliza su posición de garante de los fondos públicos administrándolos descuidada o deslealmente.

El designio del responsable contable es aprovechar las distintas ocasiones en que le es factible producir el perjuicio al ente público y ocultar el daño ocasionado. Ello implica que la Administración pública, a veces, conoce los hechos mucho tiempo después de que se hayan cometido. No tiene sentido fragmentar cada pago, por cuanto la acción existe continuadamente durante el período investigado.

Estamos ante acontecimientos que obedecen al mismo plan diseñado por su autor, con igual metodología e idéntico sujeto pasivo.

El planteamiento que se propone resulta de estricta justicia material, especialmente cuando nos hallamos ante una planificación ilícita sofisticada y compleja, que incluye la actuación de relevantes autoridades y gerentes de sociedades públicas, que actúan al margen de los órganos de control interno de la Administración pública perjudicada, así como la infracción de deberes de probidad y lealtad de notable gravedad, toda vez que se trata del quebrantamiento llevado a cabo por quienes son depositarios de la mayor confianza y ejercen destacadas responsabilidades en la gestión económica, contable y presupuestaria.

Al mismo tiempo, podría otorgarse tratamiento unitario a los variados supuestos que propician la existencia de daños en el Sec-

tor Público, pues quedarían comprendidos no solamente los pagos, es decir, el flujo financiero o corriente monetaria, sino también los casos en que el gestor contrae ilegalmente, por cuenta del ente público, determinadas obligaciones (corriente real de bienes y servicios), tal y como señalan las sentencias de la Sala 2.ª TS n.º 281/2019, de fecha 30 de mayo, y 459/2019, de 14 de octubre.

Esta última resolución afirma que «existe coincidencia en que el momento en el que el acreedor realiza correctamente la prestación a su cargo es el momento en el que debe entenderse producido el menoscabo a los caudales o fondos públicos, desde el punto de vista del procedimiento de ejecución del gasto público. Es ese momento, aun cuando todavía no pueda hablarse de una salida material de fondos para el abono de las prestaciones ya recibidas, cuando el procedimiento resulta ya irreversible o inevitable para la Administración.

Es cierto que en aquellos casos en los que se produce una renuncia por parte del proveedor o el pago se reivindica después del plazo de prescripción de la obligación, la salida material de fondos podrá eludirse. Pero incluso en estos casos de renuncia o mora accipiendi, el perjuicio ya se tiene por producido. En términos contables no puede hablarse de un ingreso con efectos compensatorios respecto del gasto ya aprobado. De hecho, ese ingreso se contabiliza de forma autónoma y por separado de dicho gasto. De ahí que, en sentido estricto, no existe un mecanismo compensatorio que permita ver en esa renuncia una reparación del perjuicio por parte de quien lo generó.»

Por su parte la STS, Sala 2.ª, n.º 163/2019, de 26 de marzo, considera que existe malversación en los siguientes casos:

a. Supuestos de contratación en los que el pago por la administración no tiene como contrapartida la recepción real de prestación o servicio alguno.

b. La adquisición de productos o servicios que no sirven al interés público y que, desde la perspectiva del concepto personal de patrimonio utilizado por la jurisprudencia, generan un evidente perjuicio.

c. O los supuestos de compras con sobreprecio.

En la STS, Sala 2.ª, n.º 362/2018 de 18 jul. 2018, Rec. 2227/2017, se recoge que «en caso de enajenaciones de aprovechamientos urbanísticos de propiedad municipal a precio irrisorio puede entenderse factible la subsunción de tal conducta en el ámbito del delito de malversación propia del art. 432 del CP en cuanto podrían incluirse en el concepto de efectos públicos».

Respecto del carácter dispositivo de los fondos públicos, la STS, Sala 2.ª n.º 1051/2013 de 26 Sep. 2013, Rec. 1921/2012, señala que:

«El tipo penal se consuma pues, –y esto merece ser especialmente destacado– con la sola realidad dispositiva de los caudales por parte del agente, ya sea por disposición de hecho, ya sea por disposición de derecho, por lo cual no es imprescindible que el funcionario tenga en su poder los caudales y efectos públicos por razón de la competencia que las disposiciones administrativos adjudiquen al Cuerpo u Organismo al que pertenezca, sino que basta con que hayan llegado a su poder con ocasión de las funciones que concreta y efectivamente realizase el sujeto como elemento integrante del Órgano público.

En conclusión, lo importante es que el funcionario tenga la posibilidad de disposición sobre los efectos sometidos a tal poder, en virtud de la función atribuida al ente público, o en virtud de una mera situación de hecho derivada del uso de la práctica administrativa dentro de aquella estructura (SSTS. 30.11.94, 1840/2001 de 19.9). Tener a su cargo significa no sólo responsabilizarse de su custodia material, sino también ostentar capacidad de disposición e inversión de tal manera que los caudales no puedan salir del organismo oficial sin la decisión del funcionario (por disposición de Ley, nombramiento o elección) que tiene la capacidad de ordenar gastos e inversiones (STS. 1368/99 de 5.10)».

En este sentido, no puede obviarse que tanto el alcance como la malversación contable guardan relación con los ilícitos penales que protegen el patrimonio público, por lo que entendemos que debe seguirse el mismo criterio en el tratamiento temporal de los ilícitos contables.

Esta propuesta no puede tildarse de novedosa o heterodoxa en la jurisdicción contable, pues existen resoluciones que tienen en cuenta determinadas circunstancias que afectan al conjunto de actuaciones de un gestor.

Así, la STCu n.º 31/2009, de 14 de febrero, con cita de la STCu 9/2007, de 2 de julio, en relación con la prescripción de la responsabilidad contable derivada de la prestación de los servicios de recaudación municipal, señala que:

«El fundamento de la prescripción extintiva de los derechos y acciones se halla esencialmente en la necesidad de acotar la incertidumbre jurídica que produce la inactividad, el silencio o el no ejercicio del derecho de una manera prolongada en el tiempo. Así, en lo relativo al dies a quo para el cómputo del plazo de prescripción, la regla general en nuestro Derecho es, efectivamente, la aplicación de la

teoría de la "actio nata", afirmativa, para ser posible la prescripción, de que la acción haya nacido. Nuestro Código Civil deja sin resolver en apariencia la cuestión de cuándo debe entenderse que nació la acción, pero es doctrina jurisprudencial reiterada la aceptación, a través de la normativa del artículo 1969 del referido texto legal, de la teoría de la realización según la cual la acción nace cuando puede ser realizado el derecho que con ella se actúa, o más concretamente al tiempo en que pueda ejercitarse eficazmente para lograr su total efecto.

Así lo tiene reconocido el Tribunal Supremo en numerosas resoluciones, por todas Sentencias de 26 noviembre 1943, 22 diciembre 1945, 29 enero 1952 y 25 enero 1962, reiterando el criterio ya sostenido en otras precedentes, porque, como se proclama en la última de las citadas resoluciones, si la prescripción extintiva comenzara a correr antes de que la acción pudiera ejercitarse, se daría el contrasentido de que se castigaba al titular de un derecho por una inactividad que le imponía la ley o la propia convención, y de ahí que no se pueda reprochar al titular de un derecho el no haberlo actuado en una época en la cual no podía ponerlo normal y eficazmente en ejercicio, por no conocer todavía las bases para actuarlo.

En el caso de autos, por tanto, es preciso determinar cuándo nació el derecho de la Hacienda Municipal a exigir la indemnización derivada de la responsabilidad contable imputable a los demandados, en cuanto la inactividad de tal derecho prolongada durante el plazo que la Ley establece, sin que se produzca ninguna causa de interrupción, es lo que daría lugar a que la responsabilidad hubiera prescrito.

En el ámbito de la responsabilidad contable, además de la concurrencia del ilícito contable, la existencia cierta de un perjuicio o daño en los fondos públicos se impone como imprescindible para que la pretensión contable pueda prosperar, pues su propia naturaleza así lo exige: a través del proceso contable se persigue el reintegro de los daños y el abono de los perjuicios originados a los fondos o caudales públicos, daños y perjuicios que han de ser efectivos, evaluables económicamente e individualizados en relación con determinados caudales o efectos, tal como preceptúa el artículo 59.1 de la Ley de Funcionamiento y ha declarado la doctrina de esta Sala, entre otras, en las Sentencias de 28 de octubre y 12 de diciembre de 1986, 20 de mayo de 1993 y 26 de febrero de 1996.

La acción para exigir la responsabilidad contable nace, por tanto, cuando, como consecuencia del incumplimiento por parte del gestor de los fondos públicos de las obligaciones que le incumben, derivadas de esa relación jurídica que le vincula con la Administración titular de

los mismos, se ocasiona un daño real y efectivo en los caudales públicos cuya gestión tenía encomendada y cuyo resarcimiento puede exigir, a partir de ese momento, la Administración Pública de que se trate.

Pues bien, en los presentes autos el dies a quo para el cómputo del plazo de prescripción de la responsabilidad contable debe ser, necesariamente, el día de cesación de la prestación de sus servicios por los hoy demandados, día a partir del cual la Administración demandante pudo proceder al examen y comprobación de la documentación relativa a los derechos supuestamente pendientes de cobro, constatando que un significativo número de ellos se encontraba, en realidad, afectado por el instituto de la prescripción, pese a que los legitimados pasivos los habían venido incorporando anualmente como valores pendientes de cobro a las cuentas que con esa periodicidad debían rendir al Ayuntamiento en cumplimiento del contrato que les vinculaba con él.

Por lo anteriormente expuesto no cabe sino rechazar la alegación de los demandados en el sentido de que su responsabilidad contable esté prescrita respecto de los derechos de la Hacienda Pública municipal correspondientes a los ejercicios 1991 a 2001, ambos incluidos; es decir, aquéllos derechos que se refieran a ejercicios respecto de los cuales hubiera transcurrido el plazo de cinco años desde la aprobación por la Corporación municipal de las respectivas cuentas anuales rendidas por los hoy legitimados pasivos.

En conclusión, y en aplicación de la teoría de la actio nata que se ha expuesto, el inicio del plazo de prescripción de la responsabilidad contable de los demandados tuvo lugar a la terminación de la relación contractual de prestación de los servicios de recaudación que les vinculaba a la Administración demandante, esto es, el 31 de marzo de 2004, por lo que la pretendida prescripción se habría verificado el 1 de abril del año en curso, hecho éste que obviamente no ha tenido lugar, por cuanto dicho plazo ha sido interrumpido con mucha anterioridad a esta fecha.»

Igualmente, la STCu 16/2019, de 2 de octubre, en orden a establecer la imputación de diversos pagos que discurren entre el 20 de junio de 2003 y el 29 de octubre de 2004, toma como referencia la última fecha en que se produce el abono ilícito, es decir, el 29 de octubre de 2004, «al ser el momento temporal en que quedó concretado el monto total del menoscabo producido en las arcas municipales».

Por su parte, la STS, Sala 1.ª, n.º 6/2015,13 de enero, indica que el día inicial para el ejercicio de la acción es, como declaran las SS

de 12 de diciembre de 2011, 27 de febrero de 2004 y 24 de mayo de 2010, «aquel en que puede ejercitarse, según el principio actio nondum nata non praescribitur [la acción que todavía no ha nacido no puede prescribir] (SSTS de 27 de febrero de 2004 y 24 de mayo de 2010, RC n.º 644/2006). Este principio exige, para que la prescripción comience a correr en su contra, que la parte que propone el ejercicio de la acción disponga de los elementos fácticos y jurídicos idóneos para fundar una situación de aptitud plena para litigar».

Es evidente que si la Administración pública perjudicada desconoce los perjuicios ocasionados por su gestor no puede iniciar la correspondiente acción de responsabilidad contable para resarcirse de los daños sufridos, pues carece de los necesarios elementos fácticos y jurídicos.

Por tanto, entendemos que debería considerarse, al menos, como dies a quo del cómputo de la prescripción la última fecha en que el responsable contable llevó a cabo la disposición de los fondos públicos, teniendo en cuenta el valor total de los daños causados hasta ese momento».

Pues bien, debe destacarse como un paso adelante en la dirección propuesta la Sentencia n.º 3/2020, de 6 de julio, del Departamento 1.º de la Sección de Enjuiciamiento de este Tribunal, que afirma que, aunque el artículo 4.º del Código Civil no permite la aplicación analógica de preceptos procedentes del derecho penal o del administrativo sancionador, los artículos 72.1 y 59.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, amparan la existencia de la figura del alcance continuado en materia de responsabilidad contable. Puede haber casos en los que el saldo deudor injustificado de las cuentas, la falta de numerario o el desvío indebido de fondos públicos a patrimonios privados sea consecuencia de un conjunto de acciones u omisiones conectadas entre sí, integrantes de una misma trama de gestión ilegal y generadoras, a través de una estrategia delimitada, continuada y única, del menoscabo periódico de un mismo patrimonio público.

Así puede suceder, prosigue la sentencia, cuando los bienes y derechos de titularidad pública son objeto de un daño continuado en el tiempo como consecuencia de salidas de fondos indebidas o excesivas o de falta injustificada de ingresos, o de cobros en cuantía inferior a aquella a la que se tenía derecho, todo ello con base en una misma relación jurídica contractual, subvencional, estatutaria o laboral.

No obstante, la citada Sentencia n.º 3/2020 excluye del alcance continuado aquellos supuestos en que estemos en presencia de opera-

ciones distintas, que no tienen relación entre sí y no forman parte de una trama común dirigida a una misma finalidad, aunque se trate del mismo gestor de fondos públicos.

Pues ello, según la Consejera de Enjuiciamiento, provocaría dos consecuencias antijurídicas:

a) En tanto en cuanto todo gestor de fondos públicos tiene a su cargo unos concretos caudales o efectos y estos pertenecen a una misma Administración o Entidad del Sector Público, podría llegarse a la infundada conclusión de que todos los hechos constitutivos de alcance que cometiera en el período de actividad formarían parte de una misma estrategia o trama de actuación (la gestión desarrollada por él o ella, entendida como un todo) y perseguirían la misma finalidad única (provocar el menoscabo de los fondos públicos sujetos a su administración).

b) Se desnaturalizaría el régimen de la prescripción previsto en la disposición adicional tercera de la LFTCu, que reconduce el *dies a quo* a la fecha en que se produjo el daño, lo que induce a adoptar el criterio general, pero no único, que el plazo de prescripción de la responsabilidad contable se inicia cada vez que se produce la salida indebida e injustificada de unos fondos públicos.

Desde el punto de vista de la Fiscalía, la exclusión señalada en la indicada Sentencia n.º 3/2020 no está suficientemente justificada e impide extraer todas las consecuencias que son inherentes al alcance continuado y que la referida resolución considera antijurídicas, cuando realmente tales efectos resultan inmanentes a la misma concepción de la continuidad en el ilícito contable.

En efecto, la conexidad de las infracciones contables suele predicarse del conjunto de infracciones realizadas por el mismo agente o por varios en connivencia, cuando actuando de forma dolosa o gravemente negligente ocasionan un perjuicio al patrimonio público, en el ámbito de la misma gestión. El hecho de que, instrumentalmente, el autor o los autores responsables utilicen operaciones distintas para su propósito no desnaturaliza la intencionalidad de la acción, que sigue siendo la misma, cual es obtener un beneficio con cargo al erario público o producir simplemente un menoscabo en el mismo, aun cuando no exista, en este último supuesto, enriquecimiento personal.

Merecería otra valoración la circunstancia de que el mismo gestor resulte encargado de una administración de fondos distinta de la precedente, de manera que se aprecie una cesura entre una actividad y otra, tanto por razones objetivas como por razones subjetivas. En tal

supuesto, no cabría aplicar la continuidad, al tratarse de funciones claramente diferenciadas.

Como señala la sentencia que comentamos, es preciso que estemos ante una misma relación jurídica contractual, subvencional, estatutaria o laboral.

La finalidad única, es decir provocar el menoscabo de los fondos públicos sujetos a la administración del gestor, debe considerarse idónea para perfilar el alcance continuado.

Por otra parte, el hecho de que se origine un cambio en el cómputo de la prescripción resulta plenamente coherente con la introducción de la continuidad, por cuanto lo que se pretende es dar un tratamiento unitario al conjunto de infracciones cometidas, de tal manera que la conducta enjuiciada no se analiza de forma fragmentada, sino tomando en consideración todos los actos, atribuyendo al último la cualidad que corresponde al *dies a quo.*

En este sentido, la STS, Sala 3.ª, número 1776/2020, de 17 de diciembre, afirma que «la aplicación de la prescripción de las infracciones exige como "prius" lógico la comisión de la infracción, que es el hecho origen al derecho a prescribir. El cómputo del plazo de prescripción comienza cuando se comete la infracción y, tratándose de una infracción continuada, el dies a quo, no viene determinado por la fecha en que comienza a perpetrarse la infracción sino por la fecha en la que se realizó la última infracción o cesó la conducta».

3.9 **Plazo de caducidad de los procedimientos tramitados contra las formaciones políticas**

En relación con la función sancionadora del Tribunal de Cuentas, la Sala 3.ª del TS, en sentencia n.º 249/2021, de 23 de febrero, se pronuncia sobre un aspecto fundamental del procedimiento sancionatorio tramitado contra una formación política que ha incurrido en exceso de gastos durante el período electoral. Dicho aspecto es el plazo en el que debe resolverse el mencionado procedimiento.

La parte recurrente considera que el plazo para resolver este tipo de procedimientos sancionadores es el previsto en la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos, es decir, de seis meses desde el inicio del mismo, mientras que el Pleno del Tribunal de Cuentas, por su parte, considera que no resulta de aplicación dicha Ley Orgánica, sino la Ley 39/2015 (artículo 23.1), en la medida en que permite acordar, de manera motivada, la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación de la resolución que impone la sanción.

La Sala 3.ª TS entiende que el procedimiento sancionador, en el que se dicta el acto administrativo impugnado, ha de regirse por el artículo 18 de la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos, y no por el citado artículo 23.1 de la Ley 39/2015, y consecuentemente estima el recurso.

La Sentencia argumenta lo siguiente:

«Con carácter general, el artículo 18 de la Ley Orgánica de Financiación, específicamente regula el "procedimiento sancionador", por lo que se ubica sistemáticamente en el Título VI relativo precisamente al "régimen sancionador". En concreto, el apartado "uno" del expresado artículo 18, al iniciar la sucesión de trámites que conforma este tipo de procedimientos, señala que «el procedimiento sancionador se iniciará por acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas». Teniendo en cuenta que, en la propia resolución del Pleno, que inicia el procedimiento, se señala que lo que comienza es "el procedimiento sancionador prevenido en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos".

Respecto de la finalización del procedimiento, por lo que hace al caso, el párrafo tercero, del apartado "ocho", del citado artículo 18, señala que cuando "no hubiera sido notificada la resolución en el plazo de seis meses desde la iniciación del procedimiento se producirá la caducidad de este". Regla general que únicamente tiene como excepción expresa el caso, relativo a la interrupción del plazo, "mien-

tras el procedimiento se encuentre paralizado por causas imputables a los interesados", lo que en este caso ni siquiera se invoca.

Esta regulación que contiene la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos, en el extenso artículo 18, tiene, sin embargo, un régimen supletorio que ha de aplicarse en defecto de norma expresa.

Así es, la disposición final segunda de la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos, establece, además de una referencia a las subvenciones que no hace al caso, que «los procedimientos sancionadores regulados en esta ley, supletoriamente y en defecto de norma expresa, se regirán por las normas generales de estos procedimientos» contenidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, referencia que ahora debemos entender a la Ley 39/2015, aunque en la Ley 40/2015 se regulen los principios de la potestad sancionadora.

La interpretación de esta disposición final segunda, párrafo segundo, pone de manifiesto que la aplicación del régimen supletorio necesita del concurso de tres exigencias, a saber, que estemos ante un procedimiento sancionador porque al inicio del párrafo señala que se va a referir únicamente a los "procedimientos sancionadores" que regula la expresada Ley Orgánica de financiación (i), que es necesario que no exista norma expresa, sobre algún trámite o exigencia propia del procedimiento sancionador (ii), y que el régimen supletorio que proporciona, viene integrado por las normas generales sobre "estos procedimientos", es decir, sobre los procedimientos sancionadores (iii).

En este caso consideramos que el procedimiento sancionador, que diseña el artículo 18 de la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos, tiene una regulación, por lo que ahora importa, sobre la ampliación del plazo para resolver, que resulta completa, pues no precisa de la aplicación del régimen supletorio. De modo que no hay "defecto de norma expresa", toda vez que la ampliación del plazo no es una exigencia o peculiaridad del procedimiento sancionador. Pero, en todo caso, la llamada que hace dicha disposición final segunda, como norma supletoria, no es a la Ley 30/1992 en bloque, ahora 39/2015, sino únicamente a las normas sobre los "procedimientos sancionadores".

Téngase en cuenta que en la secuencia de trámites que establece el citado artículo 18 se hace referencia concreta y específica a la Ley 30/1992, ahora 39/2015, cuando se considera preciso. Prueba de lo que decimos es la referencia concreta que hace el apartado "cuatro"

último párrafo, de dicho artículo 18, respecto de la práctica de las pruebas conforme al artículo 81 de la Ley 30/1992.

Esta referencia tan concreta y específica no tendría razón de ser, resultaría ociosa y reiterativa, si la indicada disposición final segunda se interpretara como una remisión íntegra, no sólo a las normas sobre el procedimiento sancionador, o no sólo a las normas del procedimiento en general, sino también a las normas sobre la "actividad de las Administraciones Públicas", que es donde encuentra cobijo sistemático la ampliación del plazo para resolver del artículo 23.1 de la Ley 39/2015.

No obsta a lo expuesto, la novedad que introdujo la Ley 39/2015, que ya no regula un procedimiento especial sobre la potestad sancionadora como hacía la Ley 30/19992, pues ahora su contenido se traduce y materializa en una serie de especialidades propias de este tipo de procedimientos. Así es, el título IV de la mentada Ley 39/2015, de disposiciones sobre el procedimiento administrativo común, se estructura en siete capítulos y entre sus principales novedades destaca, por lo que ahora interesa, que el anterior procedimiento especial sobre potestad sancionadora previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ahora se ha integrado como "especialidades" del procedimiento administrativo común. Este planteamiento responde, como señala la exposición de motivos, a uno de los objetivos que persigue dicha Ley 39/2015, que es la mera simplificación de los procedimientos administrativos, identificando las peculiaridades propias del procedimiento sancionador a continuación del trámite concreto del procedimiento administrativo común.

Este cambio no altera el contenido y sentido de la disposición final segunda, párrafo segundo, de la Ley Orgánica de financiación de los partidos políticos, que se remite a los "procedimientos sancionadores", a las normas de «estos procedimientos», es decir, a las especialidades propias de este tipo de procedimientos. Y no al artículo 23.1 de la Ley 39/2015, incluido sistemáticamente en la actividad de las Administraciones Públicas, ni siquiera en el procedimiento común.

Sin que resulte necesario detenerse, a los efectos de la exégesis de la expresada disposición final segunda, en las garantías propias que ha de revestir el procedimiento sancionador, sobradamente conocidas, que no consiente un régimen supletorio que suponga la aplicación indiscriminada y completa de la Ley 39/2015.

Por lo demás, viene al caso añadir que no podemos confundir el plazo máximo para resolver previsto legalmente, a que nos referimos, con la ampliación de un plazo concreto. Esto último es lo que regula el artículo 18 «seis» de la Ley Orgánica de Financiación de los Parti-

dos Políticos. Es decir, cuando el instructor puede, motivadamente, prorrogar los plazos de dichos trámites de alegaciones y el del período de prueba, por una sola vez e idéntico o inferior tiempo al establecido, siempre que, por el número y la naturaleza de las pruebas a practicar, la complejidad de las situaciones fácticas y cuestiones jurídicas analizadas u otras razones atendibles, sea preciso para lograr la adecuada determinación de los hechos y las responsabilidades o para garantizar la eficaz defensa de los incursos en el procedimiento sancionador.

Procede, en definitiva, estimar el motivo sobre la caducidad alegado, pues comprobamos que, mediante Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas, de fecha 25 de octubre de 2018 (folio 9 y siguientes del expediente administrativo), se inicia el procedimiento sancionador prevenido en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos. Y la notificación tuvo lugar el día 2 de noviembre de 2018 (folios 13 y 14 del expediente). Mientras que la resolución sancionadora, que ahora se impugna, se adopta por el Pleno del Tribunal de Cuentas, en reunión de 30 de septiembre de 2019 (folios 90 y siguientes del expediente administrativo), y se notifica el día 4 de octubre de 2019 (folios 100 y 101 del mismo expediente).

En consecuencia, el acto administrativo sancionador es nulo porque ha sido dictado en un procedimiento ya caducado, al haberse rebasado sobradamente el plazo de seis meses previsto en el artículo 18, ocho, párrafo tercero, de la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos».

En todo caso, conviene resaltar que la cuestión del plazo del procedimiento sancionador, que tanta importancia tiene para la ordenación y buen fin de los múltiples expedientes tramitados en el Tribunal de Cuentas contra las formaciones políticas que se exceden en los gastos electorales, no está exenta de dificultades, materiales y jurídicas, si atendemos al voto particular formulado en la citada sentencia, que fundamenta su decisión de la siguiente forma:

«Con todo el respeto hacia el parecer mayoritario, al amparo del artículo 260 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, formulo voto particular con base en los siguientes razonamientos:

1. El artículo 18. Ocho, párrafo tercero de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos (en adelante LOFPP) prevé la caducidad del procedimiento de no notificarse la resolución sancionadora en el plazo de seis meses desde su inicio.

2. Respecto de ese plazo máximo de duración del procedimiento sancionador entiendo que es aplicable el artículo 23 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015) por lo siguiente:

1.º La disposición final segunda, párrafo segundo, de la LOFPP se remite a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, hoy día la Ley 39/2015 conforme a su disposición final cuarta. Y tal remisión se hace exclusivamente a los procedimientos sancionadores, luego tal remisión alguna eficacia debe tener.

2.º En la sistemática de la Ley 39/2015, dentro de las «Normas generales de actuación» (rúbrica del Capítulo I dentro del Título II, «De la actividad de las Administraciones Públicas») como regla general se prevé que el procedimiento sancionador caduque de no dictarse y notificarse la resolución dentro del plazo legal [artículo 25.1.b)]; y también como regla general se regula en el artículo 23 la posibilidad excepcional de ampliar el plazo para resolver y notificar. Pues bien, considero que estas normas son aplicables supletoriamente al procedimiento sancionador de la LOFPP.

3.º En la LOFPP –y en lo que ahora interesa– la norma especial es el artículo 18. Seis que apodera al instructor para ampliar no el procedimiento en su conjunto, sino dos concretas fases que tienen dentro del procedimiento plazos específicos: los quince días para alegaciones y los treinta para la práctica de pruebas [cfr. artículo 18. Dos.c) párrafo segundo y Tres b) párrafo segundo]. Por tanto, fuera de tal norma especial es aplicable la norma general referida ya a todo el procedimiento de ahí el sentido que tiene la disposición final segunda, párrafo segundo.

4.º Por tanto, si la LOFPP no regula la posibilidad de ampliar el plazo de resolución y notificación no es porque tal posibilidad sea inaplicable, sino porque ya tiene su regulación en la Ley 39/2015 por medio de la disposición final segunda, párrafo segundo pues de lo contrario no tendría sentido.

5.º No advierto razón de peso para apartarnos de lo que ya resolvimos en la sentencia 178/2020, de 12 de febrero, dictada en el recurso contencioso-administrativo 449/2018, en la que se declaró la aplicabilidad del artículo 23 de la Ley 39/2015. Y no está de más recordar que en esa sentencia y respecto de la actuación fiscalizadora que siguió a la convocatoria electoral de autos, ya tuvimos por probado las dificultades del Tribunal de Cuentas para la instrucción de los expedientes de

fiscalización en plazo debido al elevado número de expedientes y la disponibilidad de medios.

6.º En fin, la aplicabilidad del artículo 23 de la Ley 39/2015 a un procedimiento sancionador también lo ha apreciado la Sección Tercera de esta Sala en su sentencia 1094/2020, de 23 de julio (recurso contencioso-administrativo 166/2019), que sin hacer cuestión de su aplicabilidad centra su enjuiciamiento en la concurrencia de razones para ampliar el plazo. Y otro tanto cabe decir sobre sentencias de esta Sala que han venido aplicando el artículo 42.6 de la Ley 30/1992 ya citada a diversos procedimientos sancionadores (cfr. de la Sección Tercera la sentencia 958/2018, de 8 de junio, recurso de casación 1506/2016 o las de 2 de febrero y 23 de noviembre de 2013, recursos de casación 4934/2009 y 4236/2010, respectivamente; y de la Sección Quinta, la de 15 de febrero de 2013, recurso de casación 3378/2008)».

Debido al elevado número de expedientes que se tramitan de esta naturaleza en el Tribunal de Cuentas, como consecuencia de las fiscalizaciones de los procesos electorales, donde se aprecia exceso de gasto en las formaciones políticas que concurren a las elecciones, parece necesario llamar la atención del legislador, a fin de posibilitar la ampliación de los plazos de tales procedimientos sancionadores.

3.10 **Resoluciones de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas**

Se expone a continuación la doctrina más relevante elaborada por la Sala de Justicia sobre cuestiones procesales y de derecho sustantivo.

La Sentencia n.º 1/20 mantiene que cuando la demanda solo reclama el principal del posible alcance y los intereses, cuantificados en la liquidación provisional, no se incurre en incongruencia si se condena por una cifra de intereses superior. Considera la Sala que al incluir en la demanda los intereses calculados hasta la fecha de la liquidación provisional ya solicitaba la parte actora que la cuantía del alcance que reclamaba, no se limitaba al principal, sino que incluía los intereses devengados, y además, debe indicarse que la pretensión procesal de responsabilidad contable por alcance incluye los intereses, dado que los procedimientos de reintegro por alcance persiguen la consecución de la *restitutio in integrum* del menoscabo producido a los fondos públicos. El artículo 71.4, e) de la LFTCu exige que las sentencias condenatorias de los procedimientos de reintegro por alcance incluyan dentro de la cantidad a reintegrar los intereses devengados.

Los eventuales defectos formales en la autorización de ejercicio de la acción de responsabilidad contable para los Letrados de las Administraciones Públicas que reúnen la condición de entidades públicas directamente perjudicadas por el alcance (artículo 55.1 de la LFTCu) son subsanables, debiéndose tener en cuenta el principio *pro actione.* En todo caso, habrá de tenerse en cuenta la concurrencia de legitimación activa *ex lege* que ostenta el Ministerio Fiscal en los procedimientos de responsabilidad contable (Sentencias n.º 18/20 y 21/20).

La configuración doctrinal del ámbito de la adhesión al recurso de apelación debe conducir ineludiblemente a entender que el apelante adherido, al desplegar su naturaleza de parte dentro del procedimiento que rige el recurso, debe beneficiarse de los pronunciamientos favorables que, en su caso, afecten a la parte apelante que sustanció el recurso, pero correlativamente también deberá responder de los pronunciamientos desfavorables que la resolución que dé término al mismo pueda establecer para las partes apelantes (apelante principal y adherida). No obstante, se debe atender al caso concreto, para apreciar si se trata de un escrito de meras alegaciones de una parte que no se personó en fase de apelación, en cuyo caso no procedería la imposición de costas en caso de desestimación del recurso, o si, por el contrario, la parte se erige en parte adherida al recurso de apelación principal, personándose ante la Sala e interviniendo en dicha fase, alegando lo que estime a su derecho y con solicitud de estimación, total

o parcial del recurso de apelación principal, según el segundo inciso del artículo 85.4 de la LJCA (Sentencias n.º 16 y 17).

En relación con los recursos del artículo 48.1 de la LFTCu, la Sala reitera su doctrina de que se trata de un recurso de carácter excepcional y no suspensivo, así como que los motivos de impugnación no pueden ser distintos de los taxativamente establecidos en la Ley. La indefensión referida en el artículo 48.1 de la LFTCu no protege situaciones de indefensión formal, sino que debe tratarse de indefensión material en que razonablemente se haya podido causar perjuicio al recurrente. No cabe, en consecuencia, plantear, a través de este medio de impugnación, cuestiones de naturaleza procesal o de fondo, que formen parte del debate procesal propio de una futura primera instancia jurisdiccional (Autos n.º 4/2020, 5/2020, 11/2020 y 13/2020).

La interpretación conjunta y sistemática de los artículos 56.3 y 46.2 de la LFTCu lleva a considerar que, para poder apreciar que una acción pública deba ser admitida, tiene que aportar indicios jurídicamente relevantes de responsabilidad contable y, en particular, elementos suficientes para demostrar, en grado indiciario, que se ha producido una vulneración de la normativa económico-financiera aplicable a la gestión enjuiciada y, además, que se ha provocado un menoscabo real, efectivo y evaluable económicamente, en relación con cuentas y partidas determinadas (artículo 59.1 de la LFTCu) en las arcas públicas, como consecuencia de dicha gestión. Por tanto, no cabe el archivo si las cuestiones planteadas son inherentes a la gestión de fondos públicos, a infracciones del ordenamiento jurídico presupuestario y a un posible menoscabo del erario público debido a la adopción de decisiones de gasto y de pago que pudieran haber carecido del suficiente respaldo normativo. Pero, en cambio, sí procede dicho archivo cuando los hechos no revistan los caracteres de alcance de manera manifiesta, es decir, patente, clara y descubierta, de manera que no reúnan unas características mínimas que hagan posible una valoración inicial que permita apreciar que puede existir un presunto alcance de fondos o caudales públicos (Autos 9 y 10 de 2020).

Respecto de la naturaleza de las Diligencias Preliminares y sobre quiénes pueden personarse en las mismas, resulta de especial interés la doctrina recogida en el Auto n.º 15/2020, de 1 de diciembre, que establece los siguientes pronunciamientos:

1.º En la tramitación de las Diligencias Preliminares no se identifica a presuntos responsables contables, sino que, simplemente, se procede a una valoración jurídica de los hechos examinados en el procedimiento. Por ello el artículo 46 de la Ley de Funcionamiento

del Tribunal de Cuentas, lo mismo que el artículo 56 de esa misma Norma en lo que se refiere a la tramitación de las acciones públicas, solo prevén la intervención en esta fase inicial del Ministerio Fiscal y de la representación procesal de la Administración o Entidad del Sector Público presuntamente perjudicadas por los hechos analizados.

2.º La relación jurídico-procesal del procedimiento de reintegro por alcance no está constituida aún en las Diligencias Preliminares ya que es en la primera instancia jurisdiccional donde los legitimados activos pueden plantear sus pretensiones de responsabilidad contable y los legitimados pasivos su resistencia a las mismas.

3.º Las Diligencias Preliminares no se tramitan respecto a ningún posible responsable contable y en ellas no se decide sobre pretensión alguna de responsabilidad contable por nadie contra nadie, solo se resuelve sobre la concurrencia o no en los hechos examinados de indicios jurídicamente relevantes de responsabilidad contable y, por ello, la Ley no prevé en esta fase la participación de otros interesados distintos del Ministerio Fiscal y los representantes procesales de la Administración o Entidad pública presuntamente lesionadas en su patrimonio.

4.º Los recurrentes carecen de la condición de parte en las Diligencias Preliminares en las que se dicta el Auto de acumulación, por lo que no tienen derecho a ser oídos respecto a dicha acumulación ni a que se les notifique la misma. Por la misma razón, tampoco son titulares de derecho alguno para formular alegaciones sobre la procedencia de archivar las Diligencias Preliminares o para interesar la designación de un Delegado Instructor con el objeto de que investigue los hechos examinados en ellas.

5.º La participación de los recurrentes en los trámites de las Diligencias Preliminares hubiera supuesto, por tanto, un incumplimiento directo del artículo 46, en relación con el 56, de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Por ello, no cabe apreciar la indefensión alegada por los mismos pues, si no tuvieron intervención en esa fase preliminar del procedimiento, fue porque la legalidad procesal no lo permitía, lo que en nada afecta a su derecho a tomar vista del expediente y a formular alegaciones en el trámite procedimental jurídicamente previsto para ello.

Finalmente, la Sentencia n.º 15/2020, de 30 de septiembre, analiza un supuesto de asunción irregular o «contra legem» de obligaciones de pago de emolumentos retributivos y declara que la existencia de responsabilidad contable surge en el contexto de la encomienda a ciertas personas de la gestión de los fondos públicos teniendo aquella dos actos

o momentos de vital trascendencia: el cargo o entrega de fondos y la data, descargo o justificación del destino dado a los caudales recibidos.

«El que recibe fondos *–afirma la citada resolución–* debe justificar la inversión de los mismos, respondiendo de ellos en tanto no se produzca el descargo, bien sea bajo la forma de justificantes adecuados de su inversión o bien bajo la forma de reintegro de las cantidades no invertidas. Acreditada la entrega de los fondos y constatada la falta de justificantes o de dinerario, según los casos, aparece un descubierto en las cuentas, lo que denominamos un alcance de fondos. Tal perjuicio es calificable de alcance, esto es, 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 tienen a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, ostenten, o no, la condición de cuentadantes ante el Tribunal de Cuentas, surgiendo la obligación de indemnizar, a todas las personas que tengan a su cargo el manejo y custodia de los fondos públicos y resulten obligados a su justificación (artículos 15.1, 38.1, 42.1 y 43 de la LOTCu y los artículos 49.1 y 72 de la Ley de Funcionamiento, reguladores de la responsabilidad contable).

El daño o menoscabo, ha de ser real, evaluable económicamente e individualizado en relación a los caudales o efectos públicos, conforme establece el párrafo segundo del artículo 59.1 de la LFTCu. Para que se pueda declarar la existencia de un alcance, y por ende, el surgimiento de la acción de la responsabilidad contable, con una pretensión de reintegro indemnizatorio, no basta sólo con que se detecte un menoscabo económico en los fondos públicos, sino que, además, deben concurrir todos los requisitos o elementos configuradores de dicha responsabilidad contable, que se derivan del contenido de todos esos artículos, tanto de la LOTCu, como de la LFTCu, sistematizados por una constante línea doctrinal de esta misma Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas (por todas, Sentencia n.º 1/2004, de 4 de febrero) y, asimismo por el Tribunal Supremo, por todas, en Sentencia de 6 de octubre de 2004 (ROJ STS 6273/2004), en los apartados que a continuación se exponen: a) Que haya una acción u omisión atribuible a una persona que tenga a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos. b) Que dicha acción u omisión se desprenda de las cuentas que deben rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen caudales o efectos públicos. c) Que la mencionada conducta suponga una vulneración de la normativa presupuestaria y contable reguladora del Sector Público de que se trate. d) Que esté marcada por una nota de subjetividad, la concurrencia de dolo, culpa o negligencia grave. e) Que el

menoscabo sea efectivo e individualizado con relación a determinados caudales o efectos y evaluable económicamente. Y, f) que exista relación de causalidad entre la acción u omisión de referencia y el daño efectivamente producido».

Concluye la citada Sentencia n.º 15/2020 que «la autonomía retributiva que pudiera concederse a los órganos ejecutivos del Consorcio (y, en especial a dicho director) no significa reconocer un ámbito exento de la vigencia del principio de legalidad, sino que debe llevarse a cabo en el marco de los mandatos legislativos expresados en las Leyes de Presupuestos».

En el caso de autos, era notoria y patente la vigencia de normas dirigidas a disminuir el gasto, con la finalidad de contener el déficit público de la Comunidad Autónoma de Cataluña y, en general, de todo el Estado.

Consiguientemente se declara la responsabilidad contable del gestor de dichos fondos, que no atiende a lo previsto en las limitaciones de las Leyes de Presupuestos.

3.11 **Novena Conferencia Conjunta de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa y Latinoamérica.**

Durante los días nueve al once de septiembre de 2020 se llevó a cabo la celebración *online* de la Novena Conferencia Conjunta de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa y Latinoamérica (*IX Eurosai-Olacefs Joint Conference),* organizada por la Entidad Fiscalizadora Superior de Hungría. Contó con la asistencia de 56 Entidades de ambas regiones.

El encuentro tenía como objeto la pandemia del Covid-19, en la medida en que representa una oportunidad única para las Instituciones Fiscalizadoras Superiores en orden a destacar el impacto de su trabajo.

En la sesión plenaria del primer día se abordaron temas relativos a la Perspectiva de la Región OLACEFS y las medidas sobre la pandemia global Covid-19; las Actividades de Fiscalización de EUROSAI sobre la pandemia global Covid-19; Creciente impacto y eficiencia del sector público; y Gestión del cambio en la época del Covid-19.

Dichas materias presentan una notable actualidad y ponen de manifiesto las inquietudes de las diferentes organizaciones fiscalizadoras superiores, de ámbito internacional, por los problemas de gestión de los recursos públicos planteados con ocasión de la crisis sanitaria que padecemos.

La Fiscalía del Tribunal de Cuentas participó en la Conferencia mediante la destacada intervención del Teniente Fiscal como moderador de las dos sesiones del taller sobre el «Ministerio Fiscal. Relaciones con las fiscalías, prevención y lucha contra la corrupción», que tuvieron lugar los días 10 y 11 de septiembre, respectivamente; y en la presentación de las observaciones finales del taller, durante la sesión plenaria que puso fin a la Conferencia.

El Teniente Fiscal, en su intervención final, llamó la atención sobre la necesaria formación especializada que deben tener los Fiscales, que participen en estas materias, y sobre la importancia de que tanto los Fiscales como los Auditores desarrollen su cometido con conocimiento mutuo de las misiones encomendadas. Además, destacó la conveniencia de establecer los oportunos canales de colaboración entre unos y otros, a fin de lograr eficazmente los objetivos propuestos. Sus palabras fueron las siguientes:

«Como conclusión del taller sobre Ministerio Público-Relaciones con las Fiscalías, podemos afirmar que, si queremos luchar adecuadamente contra la corrupción, necesitamos Fiscales comprometidos, con

formación específica y con experiencia en contratación pública y en aspectos financieros y económicos.

Por otro lado, también necesitamos que los auditores sean conscientes de los elementos que los Fiscales, al investigar y perseguir delitos como malversación, cohecho, falsificación, estafa a los fondos públicos, o blanqueo de capitales, entre otros, deben probar ante los tribunales penales. Adicionalmente, deberían conocer las pruebas que los Fiscales necesitan para conseguir una sentencia condenatoria.

Por tanto, y esta es mi conclusión, tanto las Entidades Fiscalizadoras Superiores como el Ministerio Público debemos estar más cerca. Con este objetivo, necesitamos establecer o fortalecer canales de relación bilateral y operativa, y también tenemos que mejorar nuestro conocimiento mutuo a través de acciones formativas comunes».

3.12 Visita de su Majestad el rey a la Sede Principal del Tribunal de Cuentas

Dicha visita tuvo lugar el día 24 de septiembre de 2020, manteniendo una reunión de trabajo con los miembros del Pleno.

El Jefe del Estado mostró especial interés por las materias, cuyo desempeño corresponde a los diferentes Departamentos del Tribunal y a la Fiscalía.

En el mencionado acto, el Fiscal Jefe tuvo ocasión de intervenir en los siguientes términos:

«Con la venia, Majestad:

Es un honor representar en este solemne acto al Ministerio Fiscal, Institución vinculada históricamente a la defensa de los intereses patrimoniales de la Corona.

El legislador ha querido configurar el Ministerio Fiscal en este Tribunal con rasgos propios, que lo distinguen de los demás órganos que componen el Ministerio Público español, por razón de la materia sobre la que recae su acción y por los procedimientos empleados.

En el actual diseño territorial formulado en la Constitución, con la existencia de múltiples entes públicos que gestionan recursos económicos, la intervención del Ministerio Fiscal, en cumplimiento de las funciones establecidas en el artículo 16.2 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, implica que sea la Institución llamada a unificar la defensa de la integridad del patrimonio, cuya titularidad pertenece a los diferentes organismos que componen el Sector Público, en el ámbito del control externo.

Debe destacarse que la Fiscalía del Tribunal de Cuentas tiene atribuida una doble naturaleza.

Por una parte, constituye un órgano del propio Tribunal y, por otra, depende funcionalmente de la Fiscalía General del Estado. El Fiscal forma parte del Pleno del Tribunal de Cuentas.

Dicha estructura jurídica resulta altamente operativa, a fin de lograr los objetivos encomendados a la Fiscalía, sin menoscabo de lo que constituye su esencia.

En ejecución de sus competencias, el Ministerio Fiscal interviene en los procedimientos de fiscalización. Consigna su dictamen escrito en las Cuentas Generales y es oído en los procedimientos de fiscalización antes de su aprobación definitiva. Solicita la práctica de las diligencias que estime convenientes en orden a la depuración de las responsabilidades contables que resultan de los mencionados procedimientos.

Por otra parte, el Fiscal tiene plena legitimación para ejercitar la acción de responsabilidad contable y deducir las pretensiones de esta naturaleza en los juicios de cuentas y en los procedimientos de reintegro por alcance.

Conviene resaltar que el Fiscal siempre interviene en los procesos contables, sea demandante o no, por cuanto actúa en defensa de la legalidad.

La finalidad de tales procesos, que no tienen naturaleza penal ni sancionatoria, consiste en obtener la indemnización de los daños causados a los fondos públicos por un comportamiento culpable e ilegal de quienes los administran. Se trata de asegurar la eficacia y la eficiencia de los recursos económicos, asignados a las Administraciones Públicas, en la satisfacción de los intereses generales, según establecen los artículos 31.2 y 103 de la Constitución.

Ello es especialmente importante en unos momentos en que España sufre una crisis sanitaria sin precedentes en su historia moderna, lo que obliga a los gestores públicos a optimizar los medios económicos que la sociedad, con notable esfuerzo, pone a su disposición.

Esta es la voluntad que guía la actuación de los integrantes de la Fiscalía del Tribunal de Cuentas, lo que constituye un legítimo orgullo para todos nosotros.

Muchas gracias, Majestad».

Su Majestad el Rey llevó a cabo un recorrido por las principales dependencias del Tribunal, siendo informado por los responsables de las unidades visitadas de las actividades desarrolladas en las mismas. Recibió, en todo momento, una calurosa acogida por todos los integrantes de la Institución.