3. FISCALÍA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

3.1 **Introducción**

El artículo 16.2 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, de 5 de abril de 1988, atribuye significativas e importantes misiones al Ministerio Fiscal, siendo la única institución que vela por la integridad de los fondos públicos de las diferentes Administraciones Públicas.

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 Ministerio Fiscal forma parte del Pleno de la Institución (artículo 21.1).

La Fiscalía no solo interviene en todos los procedimientos, tanto de fiscalización como de enjuiciamiento seguidos en el Tribunal de Cuentas, sino que también interesa, en su caso, la exigencia de responsabilidades contables respecto de los informes de fiscalización aprobados por los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas (en adelante, OCEx) de los que se le da traslado.

La Fiscalía del Tribunal de Cuentas se encuentra integrada en el Tribunal, en el que tiene su sede y al que pertenecen algunos de los funcionarios que prestan su servicio en ella, razón por la cual depende en buena parte de su funcionamiento y estructura.

En años anteriores hemos hecho referencia a la situación excepcional generada por la crisis sanitaria y las consecuencias producidas en la prestación del servicio, especialmente la posibilidad del teletrabajo, lo que fue autorizado en las comisiones de gobierno celebradas a lo largo de 2022, tanto por razones sanitarias como por razones de racionalización y ahorro energético.

Durante el año al que se refiere la memoria el grupo de trabajo creado para estudiar la eventual regulación del teletrabajo en el Tribunal de Cuentas, a partir del informe aprobado por el Pleno del Tribunal en su sesión del 27 de julio de 2023, elaboró un texto definitivo que fue aprobado por el Pleno del Tribunal en la sesión ordinaria del mes de enero del año en que se redacta la memoria.

El proceso de notificación telemática instaurado por la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal entró en funcionamiento en enero del pasado año, después de la realización de sesiones formativas y reuniones con responsables de la sección de enjuiciamiento y del departa-

mento de digitalización y tecnologías de la información para conseguir su adaptación a la particular estructura de la Fiscalía.

Para ello fue necesario modificar el programa informático inicialmente elaborado a fin de que tuviera en cuenta la necesaria intervención de la oficina de la Fiscalía en todo el proceso de entrada de los expedientes, notificación, registro, elaboración del dictamen y salida.

Los Departamentos de enjuiciamiento identifican debidamente el acto procesal objeto de notificación, que de esta manera puede ser trasladado por la secretaría de Fiscalía al/a la fiscal encargado/a del asunto sin que ese primer paso por Fiscalía suponga el inicio del plazo procesal para la emisión del dictamen correspondiente, sino que el plazo empieza a contar una vez que el/la fiscal recibe la notificación.

La implantación del visado del Fiscal Jefe de los dictámenes de los fiscales –validación en la terminología informática–, se realiza sin ninguna complicación, sin perjuicio de la necesidad de adaptarse al cumplimiento de los plazos procesales.

El funcionamiento del nuevo sistema es correcto y no plantea ningún problema más allá de la necesidad de prestar especial atención a los periodos vacacionales que no son inhábiles procesalmente.

Continúa la sustitución del expediente en papel por el expediente digital y gradualmente se van solventado los problemas detectados sobre la forma de registro y la denominación de cada uno de los trámites procesales.

3.2 **La Fiscalía del Tribunal de Cuentas**

En el análisis de la Fiscalía del Tribunal de Cuentas (en adelante, FTCu) se distinguirán los apartados destinados, respectivamente, a la Fiscalía propiamente dicha, a la Subdirección Técnica, a la Unidad de Apoyo, a la Secretaría y a las instalaciones.

3.2.1 Fiscales

El pasado año 2024 la plantilla de la FTCu estaba integrada, a 31 de diciembre, por el Fiscal Jefe, el Teniente Fiscal y cuatro fiscales, de los que dos compañeras están en destacamento temporal, habiéndose jubilado un fiscal y encontrarse otro en comisión de servicios como se refirió en la memoria anterior.

3.2.1.1 *Organización del trabajo*

La organización del trabajo no ha tenido variación a lo largo del periodo a que se contrae la presente memoria.

Los miembros de la plantilla despachan los asuntos de fiscalización procedentes de los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas y los procedimientos de responsabilidad contable.

La asignación de trabajo del Fiscal Jefe, sin perjuicio de otras atribuciones, incluye 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, 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 se debe a que los asuntos deben ser debatidos en el Pleno del Tribunal, por lo que su despacho corresponde a quien asiste a las sesiones del mismo, pues es donde van a recibir su aprobación.

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

La Teniente Fiscal asume el despacho de determinados procesos jurisdiccionales, la preparación de informes relativos a cuestiones de

naturaleza jurisdiccional y fiscalizadora que requieren el establecimiento de un criterio homogéneo, los cometidos atribuidos a los Directores técnicos de los Departamentos del Tribunal de Cuentas, especialmente en materia de personal y ciertos informes de fiscalización de los OCEx.

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.

3.2.2 Subdirección Técnica

A 31 de diciembre de 2024, la plantilla de dicha Subdirección estaba integrada por una funcionaria del Cuerpo Superior de Auditores del Tribunal de Cuentas; un funcionario del Cuerpo Superior de Auditores del Tribunal de Cuentas, por atribución temporal de funciones durante cuatro meses; y una funcionaria del Cuerpo Superior de Letrados del Tribunal de Cuentas.

3.2.3 Unidad de apoyo

A 31 de diciembre de 2024 integraban dicha Unidad, dos funcionarios del Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado y una funcionaria del Cuerpo Técnico de Auditoría y Contabilidad.

Tanto los componentes de subdirección técnica como los integrantes de la unidad de apoyo se ocupan de estudiar los proyectos de informe de fiscalización (PIF) del Tribunal y de los OCEx cuando se les solicita, así como de la elaboración de un resumen de su contenido, con base en el cual los fiscales pueden evacuar sus dictámenes con el mayor fundamento posible. Igualmente elaboran los informes solicitados por los fiscales, especialmente en lo que afecta a las diligencias preprocesales y de enjuiciamiento.

3.2.4 Secretaría

A 31 de diciembre de 2024 cinco eran las funcionarias que integraban la plantilla de la Secretaría de la Fiscalía: cuatro del Cuerpo

General Administrativo, responsable de la oficina –una de ellas con funciones de secretaria–; tres del Cuerpo General Administrativo y otra del Cuerpo de Auxilio Judicial.

Como hemos dicho anteriormente, el personal de la Secretaría de la Fiscalía es proporcionado por el Tribunal de Cuentas, excepto en el caso de la funcionaria perteneciente al Cuerpo de Auxilio judicial, que es la única que depende del Ministerio de Justicia.

3.2.4.1 *Organización del trabajo de la secretaría*

Durante 2024 no ha habido novedad en el reparto de trabajo. Así, una funcionaria asume la dirección de la oficina y el despacho de los asuntos procedentes de los OCEx y cada una de las tres funcionarias el despacho de los asuntos procedentes de cada uno de los Departamentos de enjuiciamiento.

Por su parte, la agente judicial se ocupa de la realización de las tareas que reglamentariamente le corresponden.

3.2.5 Instalaciones

Seguimos ubicados en el histórico edificio sede del Tribunal de Cuentas. Los despachos, que gozan de buena iluminación e insonorización, se hallan ahora en tres plantas, y están dotados de los medios correspondientes a una oficina moderna.

La distribución de espacios no ha variado después de la remodelación ocurrida en años anteriores.

En la primera planta continúan el despacho y secretaria del Fiscal Jefe, el despacho de la Teniente Fiscal y el despacho de los fiscales; en la segunda planta los despachos de la subdirección técnica y la unidad de apoyo y en la tercera planta, la secretaria de Fiscalía.

Los espacios de los que disponemos son dignos y adecuados a pesar de estar dispersos, como les sucede a otros departamentos del Tribunal.

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 trece de las diecisiete Comunidades Autónomas (en lo sucesivo CCAA) constituidas en España [2] 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 fin 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 (5 de junio de 2013, revisado el 25 de junio de 2024), la Sindicatura de Cuentas

---

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

del Principado de Asturias (13 de mayo de 2014), el Consejo de Cuentas de Castilla y León (15 de junio de 2014), la Cámara de Cuentas de Aragón (17 de junio de 2014), la Cámara de Cuentas de Andalucía (6 de noviembre de 2014), la Audiencia de Cuentas de Canarias (24 de febrero de 2015), la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana (10 de marzo de 2015) y la Sindicatura de Comptes de les Illes Balears (9 de mayo de 2022). Durante el pasado año se firmó el convenio con el Consello de Contas de Galicia (11 de septiembre de 2024) y se iniciaron conversaciones con los responsables de la Cámara de Cuentas de Castilla-La Mancha que previsiblemente cristalizarán en la firma de un nuevo convenio a lo largo del presente año.

Además, por parte del Ministerio Público se han fomentado las relaciones con los Presidentes y Síndicos Mayores de los OCEx, así como con los restantes miembros que integran dichas Instituciones, labor que contribuye a la mejora del resultado de las fiscalizaciones programadas y a facilitar, en su caso, la exigencia de las responsabilidades detectadas.

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 de este programa es competencia del Pleno. En este Plan se incluyen las fiscalizaciones acordadas 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.

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

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 en el 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 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 y que son todos los que integran el Pleno, excepto su Presidente y los miembros de la Sección de Enjuiciamiento.

La Sección de Fiscalización se organizaba en cuatro Departamentos sectoriales tras el Acuerdo del Pleno de 29 de noviembre de 2021.

Los Departamentos 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. Además, existen 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.

Durante 2024 se aprobaron 53 proyectos de fiscalización, cifra superior a la del año anterior en que se aprobaron 50.

1. Fiscalización de la actividad de la Empresa de Transformación Agraria, S.A, S.P (TRASA) como medio propio, ejercicios 2021 y 2022.

2. Fiscalización de las contabilidades de las elecciones al Parlamento de Cantabria, de 28 de mayo de 2023.

3. Fiscalización de las contabilidades de las elecciones a las Cortes de Castilla la Mancha, de 28 de mayo de 2023.

4. Fiscalización de las contabilidades de las elecciones a la asamblea de Extremadura, de 28 mayo 2023.

5. Fiscalización de las contabilidades de las elecciones al parlamento de la Rioja, de 28 de mayo de 2023.

6. Fiscalización de las contabilidades de las elecciones a la Asamblea Regional de Murcia, de 28 de mayo de 2023.

7. Fiscalización del «Consorcio Barcelona Supercomputing Center-Centro Nacional de supercomputación (BSC-CNS), ejercicios 2015 a 2022.

8. Fiscalización del proceso de integración del Instituto Español de Oceanografía y del Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (CESIC), desde el 1 de abril de 2021 hasta el 30 junio de 2022.

9. Fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Cantabria, ejercicio 2021.

10. Fiscalización de Cuenta General de la Comunidad Autónoma de la Rioja, ejercicio 2021.

11. Fiscalización de los Planes de actuación de ámbito local por incendio forestales de los municipios de la CCAA de Extremadura, ejercicio 2022.

12. Fiscalización de la Cuenta General de la CCAA de Extremadura, ejercicio 2021.

13. Fiscalización de la actuación de la sociedad estatal de participaciones industriales en el procedimiento de aprobación de operaciones de respaldo público temporal del fondo de apoyo a la solvencia de empresas estratégicas, FCPJ.

14. Fiscalización de la Cuenta General de Ceuta, ejercicio 2021.

15. Fiscalización operativa del impacto del trabajo a distancia en la gestión de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, periodo 2020-2022.

16. Fiscalización de las cuentas anuales de los Partidos Políticos, ejercicio 2020.

17. Fiscalización de la Cuenta General de la Ciudad Autónoma de Melilla, ejercicio 2021.

18. Fiscalización de la Cuenta General del Estado, ejercicio 2022.

19. Fiscalización de los gastos derivados de la actividad asistencial prestada por medios ajenos, su planificación y control y de la ges-

tión de las listas de espera del hospital Clínico Universitario Virgen de la Arrixaca (Murcia) y del complejo hospitalario Universitario de Badajoz, ejercicio 2022.

20. Fiscalización del sistema de control aplicado en la gestión de premios por la Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas, S.M.E.S.A., ejercicio 2022.

21. Fiscalización de la contratación de paradores de Turismo de España, S.M.E., SA, ejercicios 2020– 2021.

22. Fiscalización de las actuaciones de seguimiento y evaluación del plan estatal de vivienda 2018-2021, realizada por los órganos de la Administración General del Estado.

23. Fiscalización del sector público local, ejercicio 2022.

24. Fiscalización del programa 467 G «Investigación y desarrollo de la Sociedad de la información» (2015-2022).

25. Fiscalización del programa 231 A «Plan Nacional sobre drogas», ejercicio 2022.

26. Fiscalización ayudas en concepto de acción social concedidas por los ayuntamientos de municipios de más de 100.000 habitantes, ejercicio 2021.

27. Fiscalización de seguimiento de las recomendaciones incluidas en los informes de fiscalización aprobados en el 2021, relativos a la Sociedad Mercantil Estatal para la Gestión de la Innovación y las Tecnologías Turísticas, S.A., M.P. y al Centro para el Desarrollo Tecnológico y la Innovación E.P.E.

28. Fiscalización Biblioteca Nacional de España, ejercicio 2021-2022.

29. Fiscalización del Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía, ejercicio 2021.

30. Fiscalización del programa 413 «Competitividad de la Industria Agroalimentaria y Calidad Alimentaria», ejercicio 2021-2022.

31. Fiscalización contratación celebrada por la Dirección General del Agua, las Confederaciones Hidrográficas y la Mancomunidad de los Canales del Taibilla, 2020-2021.

32. Fiscalización subvenciones gestionadas por el Instituto de Salud Carlos III, especialmente las relacionadas con el COVID−19, ejercicio 2020-21.

33. Fiscalización de la contratación celebrada por la Tesorería General de la Seguridad Social, ejercicio 2022.

34. Fiscalización procedimientos de gestión y control implantados por la fundación biodiversidad, F.S.P., para la ejecución del plan de recuperación transformación y resiliencia, ejercicio 2021-2022.

35. Fiscalización del Consorcio Centro Sefardí – Israel, ejercicio 2022.

36. Fiscalización medidas implantadas por municipios con población entre 100.000 y 200.000 habitantes para la protección del informante, ejercicio 2023.

37. Fiscalización de los efectos de la COVID−19 sobre los ingresos de los Ayuntamientos de CCAA sin órgano de control externo propio.

38. Fiscalización del cumplimiento del principio de transparencia por los partidos políticos, ejercicios 2024.

39. Fiscalización del seguimiento de las recomendaciones incluidas en el Informe de Fiscalización de la fundación del Teatro Real, F.S.P., ejercicio 2018 y 2019.

40. Fiscalización de la asistencia a los municipios prestada por la Diputaciones Provinciales de la CCAA de Castilla la Mancha, ejercicio 2022.

41. Fiscalización de la Cuenta General del resto de las cuentas anuales del sector público de la CCAA de la Región de Murcia 2022.

42. Fiscalización de la Cuenta General de la CCAA de Cantabria, ejercicio 2022.

43. Fiscalización de la Cuenta General de CCAA de la Rioja, ejercicio 2022.

44. Fiscalización de los procedimientos de gestión implantados por la entidad pública empresarial Instituto para la Diversificación y Ahorro de Energía, M.P., para la ejecución del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia situación a 31 de diciembre 2022.

45. Fiscalización de la gestión por Renfe viajeros, S.M.E., S.A., de las ayudas para el fomento del uso de transporte público ferroviario en el tercer cuatrimestre de 2022 a 2023.

46. Fiscalización de las actuaciones realizadas por las entidades locales beneficiarias de las subvenciones convocadas en el 2021 destinadas al fortalecimiento de la actividad comercial en zonas turísticas, en el marco del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia.

47. Fiscalización del programa para ayuda alimentaria a los desfavorecidos y lucha contra la pobreza infantil.

48. Fiscalización del consorcio público Instituto de Astrofísica de Canarias, ejercicio 2022.

49. Fiscalización de las actuaciones realizadas por los Ayuntamientos beneficiarios de las subvenciones convocadas correspondientes al 2021 destinadas a la transformación digital y modernización de las administraciones de las entidades locales en el marco del plan de recuperación y transformación y resiliencia, ejercicios del 2021 al 2023.

50. Fiscalización del consorcio Casa de América, ejercicio 2020-21.

51. Fiscalización sobre las medidas de ahorro y eficiencia energética en el ámbito local.

52. Fiscalización del Sector Público Autonómico, ejercicio 2021.

53. Fiscalización nota sobre la liquidación de los programas del área de gasto 4 «actuaciones de carácter económico» de los Presupuestos Generales del Estado.

La intervención del Ministerio 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 del TCu en 2024

If. Aprobados	Sin observaciones	Observac.	Sin Resp.	Respons. Contabl.	Respons. Penal	Respons. Tributaria
53	31	22	35	18	1	1

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.

El siguiente cuadro recoge el número total de informes aprobados por cada uno de ellos:

Actividad fiscalizadora de los OCEx 2024

Tribunal Vasco de Cuentas Públicas	14
Sindicatura de Cuentas de las Illes Balears	12
Sindicatura de la Generalitat de Catalunya	33
Consello de Comptes de la CA de Galicia	23
Cámara de Cuentas de la CA de Madrid	10
Cámara de Comptos de la CA de Navarra	22
Audiencia de Cuentas de la CA de Islas Canarias	25

Cámara de Cuentas de Andalucía	28
Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana	40
Consejo de Cuentas de la CA de Castilla y León	15
Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias	10
Cámara de Cuentas de Aragón	9
Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha	3
Total	244

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 2024

If aprobados	Sin responsabilidad	Responsabilidad contable	Responsabilidad penal	Otra responsabilidad
244	206	38	0	0

Se ha producido una pequeña 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 2023, que alcanzaron el número de 257.

3.3.4 Ámbito internacional

El Tribunal de Cuentas desempeña un papel especialmente relevante en la Organización Europea de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EUROSAI), por cuanto los Estatutos fundacionales de dicha Organización le atribuyen la Secretaría permanente de la misma. Como tal, le corresponde la gestión administrativa y presupuestaria de EUROSAI, la ejecución de las resoluciones de sus órganos de gobierno, la administración de su página web y la edición de su revista anual.

En cuanto Secretaría de la Organización, el Tribunal de Cuentas es miembro permanente de su Comité Directivo y observador en el Equipo de Coordinación de EUROSAI, liderando además la Cartera en materia de Relaciones con otras Organizaciones Regio-

nales de INTOSAI y el Grupo de Proyecto sobre Regulaciones de EUROSAI.

El Tribunal es miembro de pleno derecho de Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y por ello participa en diversos órganos y estructuras de INTOSAI en el ámbito de actividad del Plan Estratégico de dicha Organización 2017-2022, siendo miembro del Foro de EFS con Funciones Jurisdiccionales, así como del Comité de Normas Profesionales, al formar parte del Sub-Comité de Normas de Control Interno y del Comité de Compartir Conocimientos. También participa en alguno de sus Grupos de Trabajo, tales como el de Modernización Financiera y Reforma Regulatoria, y el Grupo de Trabajo de Valor y Beneficio de las EFS. En cuanto a las Task Forces, colabora activamente, al encargarse de elaborar el Plan Estratégico de INTOSAI 2023-2028, cuyas reuniones se han realizado de forma virtual durante todo el año.

En el marco de su papel como Secretaría de EUROSAI, el Tribunal de Cuentas interviene en el Foro Regional para el Desarrollo de Capacidades, así como en la Plataforma de INTOSAI para la Cooperación Regional.

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 merece 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.

Por su parte, la Fiscalía del Tribunal de Cuentas realizó las siguientes actividades:

El día 12 de marzo de 2024 el Fiscal Jefe de la Fiscalía del Tribunal de Cuentas y la Fiscal General de Cuentas de la República de Panamá firmaron un Memorando de Entendimiento entre ambas instituciones.

La posibilidad de formalizar ese instrumento de cooperación fue planteada por primera vez en una reunión telemática mantenida por ambas instituciones el día 21 de junio de 2021.

La posterior formulación de una carta de intenciones por la Fiscalía de Cuentas de Panamá abrió un proceso de redacción que, tras el sucesivo intercambio de borradores, culminó en un texto que plasma,

en el marco del derecho vigente en cada uno de los dos Estados, el mutuo interés de las dos instituciones en establecer un ámbito de cooperación.

El Memorando de Entendimiento se encuentra dirigido a promover la colaboración académica y técnica entre las instituciones firmantes, coordinando sus respectivas actuaciones para fortalecer el desempeño de las funciones que tienen atribuidas.

En concreto, el Memorando identifica las siguientes cinco áreas de cooperación:

a. Programas formativos del Instituto de Formación y Perfeccionamiento Académico de la Fiscalía General de Cuentas de Panamá.

b. Programas relativos a las técnicas de investigación.

c. Programas académicos sobre el manejo de los fondos y bienes públicos.

d. Intercambio de expertos para el desarrollo de programas y la proposición de proyectos de interés para los firmantes.

e. Otras definidas de común acuerdo por las instituciones firmantes.

3.4 **La actividad jurisdiccional**

3.4.1 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.

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).

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.

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.

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

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	74	85
Dpto. 2	77	74
Dpto. 3	74	74
Total	225	233

PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO POR ALCANCE

Órgano	Incoados	Archivados
Dpto. 1	65	53
Dpto. 2	50	51
Dpto. 3	48	51
Total	163	155

La actividad jurisdiccional del Tribunal de Cuentas 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 MF 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 2024, 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 2024 ascendió a 419 y como el número de asuntos resueltos ha sido de 426, puede concluirse que ha habido una disminución de asuntos pendientes de 7, tal y como se refleja en el cuadro siguiente:

MOVIMIENTO GENERAL DE ASUNTOS

Órgano	Pendientes 1/01/2024	Ingresados 2024	Resueltos 2024	Pendientes 31/12/2024
Sala Justicia	21	31	38	14
Dpto. 1	103	139	138	104
Dpto. 2	149	127	125	151
Dpto. 3	56	122	125	53
Total	329	419	426	322

3.4.2 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 el denominado Juicio de Cuentas, la otra modalidad procesal a través de la cual puede ser exigida la responsabilidad contable tiene en la actividad jurisdiccional del TCu.

3.4.2.1 *Diligencias preliminares*

Las diligencias preliminares pueden iniciarse en virtud de traslados de actuaciones fiscalizadoras acordados por los Departamentos que componen la Sección de Fiscalización del Tribunal, por hechos contenidos en los informes de los OCEx, a instancia de otras Instituciones Públicas o por el ejercicio de la acción pública.

Así resulta del cuadro que a continuación se inserta:

DILIGENCIAS PRELIMINARES

Órgano	Pendientes 1/01/2024	Ingresadas 2024	Resueltas 2024	Pendientes 31/12/2024
Dpto. 1	24	74	85	13
Dpto. 2	20	77	74	23
Dpto. 3	12	74	74	12
Total	56	225	233	48

En el siguiente cuadro se reflejan las diligencias preliminares según su procedencia, de las cuales 25 procedieron de informes de fiscalización del Tribunal de Cuentas, 47 de informes de fiscalización de los OCEx, 75 de informes de otras Instituciones Públicas y 10 de otra procedencia, y además se recogen las diligencias preliminares iniciadas como consecuencia del ejercicio de la acción pública que ascienden a 68.

CLASIFICACIÓN DE LAS DILIGENCIAS PRELIMINARES INICIADAS POR SU ORIGEN Y ACCIÓN PÚBLICA

Órgano	Sección Fiscalización	OCEx	Otras Instituciones Públicas	Acción Pública	Otras	Total
Dpto. 1	10	19	22	22	1	74
Dpto. 2	6	18	26	23	4	77
Dpto. 3	9	10	27	23	5	74
Total	25	47	75	68	10	225

En 2024 se aprecia una sensible disminución de las cifras en relación con el año anterior en que fueron 336, debiendo destacar que la mayor disminución se produjo en las diligencias preliminares procedentes de la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, que pasaron de 67 en 2023 a 25 en 2024 y las procedentes de los OCEx, que pasaron de 85 a 47.

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 MF o del Abogado del Estado, o a petición de ambos conjuntamente y, en el caso de los OCEx, a instancia del MF 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 Ministerio 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	Fiscal y Abogado del Estado	Abogado del Estado
Totales	8	11	6

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	47	0

CLASIFICACIÓN DE LAS DILIGENCIAS PRELIMINARES RESUELTAS POR SU ORIGEN

Órgano	Sección Fiscalización	OCEx	Otras Instituciones Públicas	Acción Pública	Otras	Total
Dpto. 1	12	21	31	19	2	85
Dpto. 2	10	20	22	20	2	74
Dpto. 3	9	13	12	20	20	74
Total	31	54	65	59	24	233

Las Diligencias Preliminares pueden ser archivadas cuando los hechos manifiestamente no revistan caracteres de alcance o cuando éste 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.

3.4.2.2 *Acción Pública*

El artículo 47.3 LOTCu permite que cualquier ciudadano pueda ejercer una verdadera acción popular en el ámbito de la exigencia de las responsabilidades contables.

Sobre esta materia ha continuado durante el año 2024, la práctica procesal iniciada en años anteriores por los tres Departamentos de primera instancia y la Sala de Apelación, exigiendo la personación en forma, mediante escrito suscrito por abogado y 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 Sección de Enjuiciamiento tramita 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.

Sin embargo, cuando no se cumplen los requisitos de postulación exigidos para que el ejercicio de la Acción Pública sea tramitado y se acuerda por ello su archivo, 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, por medio de un cauce procesal que carece de cobertura legal, pero que permite que hechos con trascendencia contable no queden sin la respuesta adecuada.

El pasado año los tres Departamentos unificaron su criterio de actuación en la materia con lo que se ha conseguido evitar la duplicidad de denuncias por unos mismos hechos, lo que a veces sucedía con el riesgo añadido de la existencia de resoluciones dispares respecto de los mismos hechos.

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

ACCIONES PÚBLICAS

Órgano	Pendientes 1/01/2024	Ingresadas 2024	Resueltas 2024	Pendientes 31/12/2024
Dpto. 1	4	22	19	7
Dpto. 2	5	23	20	8
Dpto. 3	3	23	20	6
Total	12	68	59	21

3.4.2.3 *Actuaciones previas*

Se entiende que procede promover la responsabilidad contable una vez constatada 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.

Conforme a los datos proporcionados por la Presidencia de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal, a lo largo de 2024 se inicia-

ron 120 Actuaciones Previas, todas ellas tramitadas por Delegados Instructores designados por la Comisión de Gobierno.

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

2022	297
2023	148
2024	120

Durante el pasado año, continúa la disminución iniciada en el año anterior.

Las Actuaciones Previas 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.

El número de liquidaciones efectuadas por los delegados instructores ascendió a 136, de las cuales 29 fueron positivas y 107 negativas. El número de liquidaciones efectuadas fue inferior al del año 2023 en que se efectuaron 196 liquidaciones, disminución que es consecuencia del menor número de asuntos ingresado a lo largo del último año.

El número de las actuaciones previas no tiene una exacta correspondencia con el número de los procedimientos de reintegro que veremos después y especialmente en el número de demandas que se plantean y ello porque la investigación que se realiza en esta sede puede corresponder en buena medida a procedimientos iniciados en años anteriores y, por otra parte, porque todas las actuaciones previas finalizadas dan lugar a un procedimiento de reintegro, pero no siempre a la interposición de la demanda.

3.4.2.4 *Procedimientos de Reintegro por Alcance*

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

3.4.2.4.1 Procesos Declarativos

El procedimiento de Reintegro por Alcance se inicia con independencia de cuál sea el contenido del Acta de Liquidación y ello porque el contenido del Acta no es vinculante ni para el Departamento al que corresponde su conocimiento ni para el MF y las partes. Una vez iniciado el procedimiento, lo que determina su continuación es el acto procesal de presentación de la demanda por alguna de las partes legitimadas para hacerlo.

Durante el año 2024 se iniciaron 163 procedimientos de Reintegro por Alcance, siendo resueltos un total de 155, tal y como se expresa en el cuadro siguiente:

PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO POR ALCANCE

Órgano	Pendientes 1/01/2024	Ingresados 2024	Resueltos 2024	Pendientes 31/12/2024
Dpto. 1	79	65	53	91
Dpto. 2	129	50	51	128
Dpto. 3	44	48	51	41
Total	252	163	155	260

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

PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO POR ALCANCE EN FASE DECLARATIVA

Órgano	Pendientes 1/01/2024	Ingresados 2024	Resueltos 2024	Pendientes 31/12/2024
Dpto. 1	26	60	50	36
Dpto. 2	62	44	45	63
Dpto. 3	12	42	44	10
Total	100	146	139	109

La evolución de los procedimientos de Reintegro por Alcance en fase declarativa en los últimos tres años es la que a continuación se expresa:

PROCEDIMIENTOS DE REINTEGRO

Año	Número
2022	217
2023	194
2024	146

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

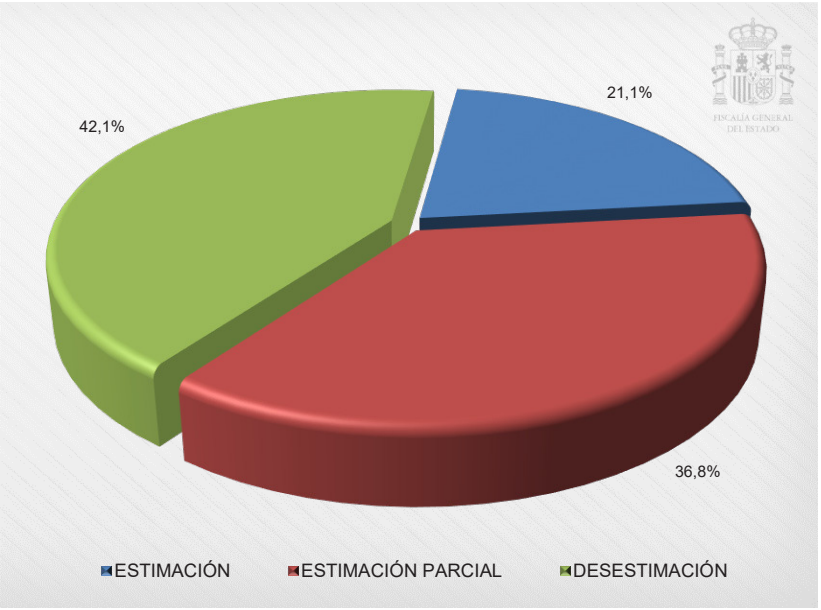
	Autos	Sentencias	Decretos	Total
Dpto. 1	46	4	0	50
Dpto. 2	35	10	0	45
Dpto. 3	39	5	0	44
Total	120	19	0	139

Del número total de sentencias dictadas por los tres Departamentos de la Sección de Enjuiciamiento, 8 fueron desestimatorias, 7 fueron estimatorias parciales de la demanda y 4 la estimaron en su integridad. En el siguiente cuadro se expresa por Departamentos.

SENTENCIAS AÑO 2024

	Dpto. 1.º	Dpto. 2.º	Dpto. 3.º	Total
Estimatoria total	2	0	2	4
Estimatoria parcial . .	0	6	1	7
Desestimatoria	2	4	2	8
Total	4	10	5	19

Las pretensiones mantenidas por el Ministerio Fiscal fueron estimadas en su integridad en el 21,05% de los casos; parcialmente lo fueron en el 36,84% alcanzando el 42,10% 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 este 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 57,89%.

Las actuaciones jurisdiccionales tramitadas para exigir responsabilidad contable fueron muchas más que las que se terminaron por sentencia, ya que 120 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.

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 cono-

cen 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 solo promueven la exigencia de responsabilidad contable 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:

PROCEDIMIENTOS DE REINTEGRO POR ALCANCE POR SECTORES

Distribución por sectores	Dpto. 1.º	Dpto. 2.º	Dpto. 3.º	Total
Sector Público Estatal	6	5	4	15
Sector Público Autonómico	14	13	14	41
Sector Público Local	40	26	24	90
Admón. Seguridad Social	0	0	0	0
Total procedimientos	60	44	42	146

3.4.2.4.2 Procesos de Ejecución

A lo largo de 2024 se inicia la ejecución de 15 sentencias dictadas en procedimientos de Reintegro por Alcance, siendo archivados definitivamente, por haber concluido la ejecución 16 procedimientos de dicha clase.

PROCEDIMIENTOS DE REINTEGRO POR ALCANCE EN FASE DE EJECUCIÓN

Órgano	Pendientes 1/01/2024	Ingresados 2024	Resueltos 2024	Pendientes 31/12/2024
Dpto. 1	53	5	3	55
Dpto. 2	67	4	6	65
Dpto. 3	32	6	7	31
Total	152	15	16	151

3.4.2.5 *Juicio de Cuentas*

La evolución de los Juicios de Cuentas a lo largo de 2024 no ha sufrido modificación alguna respecto a los datos que se proporcionaban en la edición memorial precedente.

3.4.2.6 *Expedientes de Cancelación de Fianzas*

Durante el año 2024 no se han tramitado ningún expediente de Cancelación de Fianza.

3.4.3 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:

RECURSOS

Recursos de Apelación	18
Recursos del art. 46.2 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas	0
Recursos del art. 48.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas	11
Recursos del art. 54.1 a) de la Ley 7/1988	1
Recursos de Queja	1
Piezas de Abstención	0
Total recursos ingresados	31

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

RECURSOS

Año	Número
2022	39
2023	42
2024	31

Del número total de recursos tramitados en 2024 fueron resueltos por la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas 38, quedando pendientes 14.

RESUELTOS EN 2024

Recursos de Apelación	22
Sentencias	12
Autos	9
Decretos	1
Recursos del art. 48.1 de la Ley 7/88	14
Recursos del art. 46.2 de la Ley 7/1988	0
Recursos del art. 54.1 a) de la Ley 7/1988	0
Recursos de Queja y Otros (recusación)	2
Pieza de Abstención	0
Total	38

Recursos de Apelación	11
Recursos del art. 48.1 de la Ley 7/88	2
Recursos del art. 46.2 de la Ley 7/88	0
Recursos del art. 54.1 y 41.4 de la Ley 7/88	1
Recursos de Queja y Otros (recusación)	0
Pieza de Abstención	0
Total	14

La actividad jurisdiccional de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas, desde un punto de vista cuantitativo, ha sido semejante a la consignada en el año anterior.

3.4.4 Intervención del Ministerio Fiscal en la actividad jurisdiccional

La intervención del MF 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.

3.4.4.1 *Demandas*

Durante el precedente año 2024, el MF ha interpuesto 21 demandas, seis más que el año anterior.

El importe total de las cantidades reclamadas es de 1.196.754,18€.

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

DEMANDAS

Año	Número
2022	17
2023	15
2024	21

En el ámbito del enjuiciamiento durante 2022 se interpuso la demanda en el procedimiento de reintegro 180/2021 del Departamento Segundo.

La primera parte de la demanda cumple la encomienda realizada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo que condenó a los miembros del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, entre otros, por el delito de malversación de caudales públicos como consecuencia del gasto de la preparación del referéndum de autodeterminación de 1 de octubre de 2017.

La segunda parte de la demanda deriva de la fiscalización efectuada por el Tribunal de Cuentas sobre la acción exterior de la Generalitat y un ente denominado DIPLOCAT, que incluye los gastos efectuados por las distintas delegaciones de la Generalitat en el extranjero y las diversas actividades de la entidad DIPLOCAT.

A finales de 2022 se celebró la audiencia preliminar. El juicio se celebró en el mes de noviembre del año 2023, y en el mismo se practicaron las pruebas, pero no se formularon las conclusiones, trámite que la Consejera decidió que se hiciera por escrito.

Por auto de 4 de abril de 2024 se denegó la solicitud de suspensión del procedimiento planteada por la representación procesal de los codemandados y se acordó la apertura del trámite de presentación de conclusiones escritas, trámite que fue oportunamente evacuado por las partes demandantes y demandadas y por providencia de 29 de mayo el Departamento declaró las actuaciones conclusas para dictar sentencia.

Por providencia de 11 de junio, día de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2024 de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, el Departamento concedió a las partes un plazo para realizar alegaciones acerca de la posibilidad de plantear ante el TJUE cuestión prejudicial sobre la interpretación de determinados principios y preceptos del derecho de la Unión Europea.

El MF consideró que no concurrían los presupuestos exigidos por la normativa aplicable y las recomendaciones del propio TJUE, por cuanto la petición de decisión prejudicial debe referirse a la interpretación o validez del Derecho de la Unión Europea y no a la interpretación de normas jurídicas nacionales.

Por auto de 29 de julio de 2024 la Consejera acordó, en primer lugar, plantear ante el TJUE ocho cuestiones prejudiciales, en segundo lugar, no resolver sobre la petición de la aplicación de la Ley Orgánica de Amnistía efectuada por la representación procesal de los demandados y, en tercer lugar, suspender el procedimiento de reintegro hasta la resolución del incidente prejudicial.

El TJUE notificó a la Fiscalía la petición de decisión prejudicial, concediendo un plazo de dos meses y diez días para la presentación de alegaciones u observaciones, dentro del cual se evacuó el trámite interesando la inadmisión de las cuestiones planteadas por falta de competencia del TJUE, al considerar que la normativa europea alegada no resulta aplicable para la resolución del litigio nacional y las objeciones que plantea el auto de la Consejera del Tribunal de Cuentas sobre la adecuación de la Ley Orgánica de Amnistía a la normativa nacional pueden ser resueltas mediante la interpretación jurídica que se haga de dicha ley por el propio Tribunal de Cuentas o, de estimarlo necesario, planteando la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad.

3.4.4.2 *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 MF, 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.

El hecho de que la Fiscalía no haya formulado demanda, o no se haya adherido a la presentada por el ente público perjudicado o por el actor público, 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 es la integridad del erario público, lo que justifica la presencia del MF 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, la Fiscalía no puede quedar apartada 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, la Sección de Enjuiciamiento en la sesión celebrada el 29 de enero de 2018, en la tramitación de los procedimientos de responsabilidad contable, acordó 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 MF de manera individualizada y concreta, con la consiguiente fundamentación fáctica y jurídica, sin perjuicio de lo que resulte una vez practicada la prueba.

3.4.4.3 *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 y se encuentran amparadas en el artículo 5.3 *in fine* del EOMF.

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

DILIGENCIAS PREPROCESALES

Año	Número
2022	179
2023	117
2024	108

Hasta 2022 una parte significativa de las diligencias preprocesales incoadas tenían su origen en los dictámenes emitidos despachando los Informes de fiscalización aprobados por los OCEx que estaban encaminadas a recabar información documental sobre tales hechos, de suerte que pudiera realizarse una valoración fundada sobre la existencia o no de responsabilidad contable, con el efecto ulterior de decidir si se planteaba la oportuna demanda.

A partir de 2023 también se han comenzado a registrar de forma separada las diligencias preprocesales iniciadas para determinar la procedencia del ejercicio de la acción contable en el caso de la acción pública en la que no se cumple el requisito de la postulación.

El cuadro refleja el número total de diligencias incoadas, sumando las tres clases. El número de las diligencias preprocesales ha descen-

dido de forma significativa gracias al acuerdo alcanzado con la Presidencia del Tribunal a fin de evitar duplicidad de actuaciones en el caso de denuncias dirigidas directamente al Tribunal de Cuentas, de las que ya no se da traslado a la Fiscalía.

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
2022	179	114	73	12
2023	117	71	49	9
2024	108	71	31	15

3.5 **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 en las sentencias dictadas en el año a que se refiere memoria:

1. Sentencia núm. 1 de fecha 6 de febrero de 2024.

Recurso de Apelación núm. 28/2023, procedimiento de Reintegro núm. C–179/2021 sector público local (C.P.L.G.D.L.R.S.U en la provincia de León).

La Sala analiza la naturaleza, extensión y límites del recurso de apelación en el ámbito de la jurisdicción contable y aplica su doctrina acerca de la defectuosa técnica de reproducir en apelación las alegaciones que los recurrentes efectuaron a lo largo de la tramitación del procedimiento de instancia.

2. Sentencia núm. 2 de fecha 6 de febrero de 2024.

Recurso de Apelación núm. 35/2023, procedimiento de Reintegro núm. C99/2022 sector público autonómico (Informe Fiscalización subvenciones concedidas Consejerías y Agencias de la Junta de Andalucía. Ejercicios 2017/18 R.D.E.T.D.A. – R, Andalucía).

La Sala se refiere a la congruencia y debida motivación que han de reunir las resoluciones jurisdiccionales para satisfacer el principio de tutela judicial efectiva previsto en el artículo 24 de la Constitución y aplica la doctrina sobre el principio de carga de la prueba previsto en el artículo 217 de la LEC –aplicable en la primera instancia contable– y la jurisprudencia sobe el error en la valoración de la prueba que es seguida reiteradamente por la Sala de Justicia.

3. Sentencia núm. 3 de fecha 14 de marzo de 2024.

Recurso de Apelación, rollo núm. 19/2023 interpuesto contra la Sentencia 3/2023, de 17 de marzo de 2023, dictada en el procedimiento de Reintegro por Alcance núm. B–114/2021, sector público estatal (Agencia EFE, SAU, SME, Madrid).

La Sala estima el recurso del Ministerio Fiscal en este punto y revoca la sentencia de instancia que fijaba la fecha de conocimiento de los hechos en el día de la citación para la práctica de la liquidación provisional por parte de la delegada instructora, pues considera que ha quedado acreditado en autos que el interesado tuvo conocimiento de los informes que contenían los hechos determinantes de la responsabilidad contable con anterioridad.

4. Sentencia núm. 4 de fecha 6 de mayo de 2024.

Recurso de apelación núm. 1/2024, interpuesto contra la Sentencia núm. 5/2023, de 21 de junio, dictada en el procedimiento de Reintegro por Alcance núm. B–123/2021, del ramo de Administración de Seguridad Social (Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. «Activa Mutua 2008», Mutua Colaboradora Seguridad Social núm. 3, Madrid).

La Sala aplica su reiterada doctrina respecto a la valoración de la prueba en la fase de instancia, por la que se establece (sentencias 3/2023, de 22 de marzo; 13/2022, de 22 de septiembre; 6/2015, de 11 de noviembre; y 26/2017, de 13 de julio) que fijar los hechos y valorar los medios de prueba corresponde al Departamento de instancia, sin perjuicio de que el órgano *ad quem* pueda corregir la ponderación llevada a cabo por el Juez *a quo* (sentencias 3/2023, de 22 de marzo, 4/2015, de 2 de julio, y 17/2019, de 8 de octubre) si la valoración conjunta del material probatorio se ha realizado de forma ilógica, arbitraria o contraria a las máximas de experiencia o a las normas de la sana crítica, sin que puedan prevalecer meras alegaciones de parte.

5. Sentencia núm. 5 de fecha 30 de abril de 2024.

Recurso de Apelación núm. 8/2024, procedimiento de Reintegro núm. C58/2023 Ramo: sector público autonómico (Informe de Fiscalización 5/2021 relativo a Fundació Institut de Formació Continua de la Universitat de Barcelona IL–3 UB Cataluña).

La sentencia analiza si en el caso enjuiciado se omitió el juicio de previsibilidad requerido, es decir, si el demandado no previó debiendo hacerlo o previendo no tomó las medidas necesarias y adecuadas para evitar el evento, todo ello en el contexto del descuido inexcusable en atención a las responsabilidades encomendadas, a la denominada esfera técnica del caso y concluye que no puede imputarse a una negligencia grave del demandado la salida injustificada de fondos como supuesto de responsabilidad contable conforme al artículo 49.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

6. Sentencia núm. 6 de fecha 11 de junio de 2024.

Recurso de Apelación núm. 33/22, interpuesto contra la Sentencia 2/2022, de 24 de junio, dictada por la Excma. Sra. Consejera de Cuentas del Departamento Primero de la Sección de Enjuiciamiento en los autos del procedimiento de Reintegro por Alcance núm. A141/20, del ramo sector público autonómico (Consejería de Empleo, Forma-

ción y Trabajo Autónomo, Fundación Pública Andaluza «ANDALUCÍA EMPRENDE», Comunidad Autónoma de Andalucía).

La sentencia recoge la doctrina según la cual el tribunal *ad quem* sólo podrá entrar a valorar la práctica de las diligencias probatorias practicadas con infracción de la regulación específica de las mismas, fácilmente constatable; o aquellas pruebas cuya valoración sea notoriamente errónea, esto es, cuya valoración se revele como equivocada sin esfuerzo; o cuando existan razones suficientes para considerar que la valoración de la misma contradice las reglas de la sana crítica, hecho que cabe advertir en supuestos graves y evidentes de desviación que la hagan totalmente ilógica u opuesta a las máximas de la experiencia. Aplicando dicha doctrina y después de realizar una valoración conjunta y ponderada de la totalidad de los medios de prueba practicados en la primera instancia, la Sala modifica la valoración de la prueba efectuada por la Consejera de instancia, al entender que la misma resulta notoriamente errónea.

7. Sentencia núm. 7 de fecha 11 de junio de 2024.

Recurso de Apelación núm. 4/2024, procedimiento de Reintegro núm. C−1046/2022, del ramo sector público local. (Informe de Fiscalización Ejercicio 2018-Ayuntamiento de Valle de Bardají, Aragón).

La sentencia desestima el recurso del Ministerio Fiscal pues considera que en su argumentación incurre en la indebida equiparación entre pagos diversos, unos en concepto de salario, y otros por dietas y pagos a la Seguridad Social y que no resulta aceptable tal equiparación, por cuanto para los primeros consta acreditada la prestación y por tanto son pagos debidos, mientras que para los otros el juzgador de instancia utiliza un criterio racional diferenciado, pues las dietas requieren un soporte documental que acreditaría su misma existencia y, respecto a los importes referidos a pagos a la Seguridad Social no corresponde su abono a la trabajadora.

8. Sentencia núm. 8 de fecha 13 de junio de 2024.

Recurso de Apelación, rollo núm. 5/2024, interpuesto contra la Sentencia 8/2023, de 21 de noviembre, dictada en el procedimiento de Reintegro por Alcance núm. B−137/16-09, sector público autonómico (Consejería de Empleo-Ayudas socio-laborales a la prejubilación –«Saldauto Sevilla, S.A.L.», Andalucía).

La sentencia analiza la condición de cuentadantes de los codemandados y la ausencia de dicha condición en la empresa, poniendo de manifiesto que la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo

de 21 de julio de 2011 ha declarado que la responsabilidad contable surge en el contexto de la encomienda a ciertas personas de la gestión de fondos públicos y que extenderla a cualquier persona, sería equiparable a una responsabilidad civil de terceros frente a la Administración Pública. Establecida de forma inequívoca por la jurisprudencia como beneficiarias de las ayudas las empresas, y no los trabajadores, no concurren en los tres codemandados las condiciones para ser declarados gestores o cuentadantes por su ausencia de capacidad de decisión para la disposición de los fondos.

9. Sentencia núm. 9 de fecha 22 de julio de 2024.

Recurso de apelación núm. 9/23, interpuesto contra la Sentencia núm. 8/2022, de 16 de diciembre, dictada en el procedimiento de Reintegro por Alcance núm. C–197/2021, del ramo de sector público local (Ayuntamiento de Marracos, Zaragoza).

La sentencia se refiere a la situación de los herederos del responsable contable en cuanto al pago de los intereses y considera que el presente caso el *dies a quo* es la fecha en que las sucesoras del declarado responsable contable directo aceptaron la herencia, pues fue en ese momento cuando le sucedieron con toda la plenitud de derechos que el ordenamiento jurídico les confiere para defender los intereses inherentes a su posición de herederas del responsable contable por alcance, y como *dies ad quem* la fecha de dictarse la sentencia de primera instancia.

10. Sentencia núm. 10 de fecha 22 de julio de 2024.

Recurso de apelación núm. 27/2023, interpuesto contra la Sentencia núm. 4/2023, de 4 de abril, dictada en el procedimiento de Reintegro por Alcance núm. C–196/2021, del ramo de sector público local (Informe de Fiscalización del Sector Público Aragonés, Ejercicio 2017. Ayuntamiento de Valle de Bardají, Aragón).

La sentencia desestima el recurso y declara que respecto a los pagos de salarios a la secretaria interventora que denunció el Ministerio Fiscal, consta acreditada en autos la prestación de sus servicios por lo que no puede apreciarse alcance en los fondos municipales.

11. Sentencia núm. 11 de fecha 17 de octubre de 2024.

Recurso de apelación núm. 26/23, interpuesto contra la Sentencia núm. 10/2022, de 19 de diciembre, dictada por la Excma. Sra. Consejera de Cuentas del Departamento Primero de la Sección de Enjuiciamiento en los autos del procedimiento de Reintegro por Alcance

núm. A34/2020, del ramo sector público local (Ayuntamiento de Ambite, Madrid).

La sentencia, respecto a la infracción de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las diligencias de investigación y de prueba, aplica el reiterado criterio doctrinal y jurisprudencial de la Sala de Justicia que establece que, para poder realizar una nueva valoración de la prueba practicada, sería necesario que se detectase un error patente y claro en la apreciación de la prueba por parte de la juzgadora *a quo*, circunstancia esta que no concurre en el supuesto aquí enjuiciado.

12. Sentencia núm. 12 de fecha 17 de octubre de 2024.

Recurso de apelación núm. 39/2023, interpuesto contra la Sentencia núm. 4/2023, de 8 de mayo, dictada en el procedimiento de Reintegro por Alcance núm. B–93/2020, del ramo de sector público autonómico (Informe de Fiscalización de regularidad del grupo «C., S.A.», «P., S.A.» y otras dos empresas. Ejercicio 2015, Andalucía).

La sentencia desestima el recurso tras resumir el contenido de la sentencia recurrida y las pretensiones de las partes, aplicando la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional y por la propia Sala de Justicia, respecto a los requisitos de valoración de la prueba en primera instancia. Asimismo, aplica la doctrina elaborada por la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas en lo referente a los elementos configuradores de la responsabilidad contable y, en particular, a la necesidad de que concurra un daño real, efectivo y evaluable económicamente en los fondos públicos.