

3. FISCALÍA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

3.1 Introducción

Durante el pasado año se ha producido una novedad muy relevante en el ámbito legislativo, que consiste en la promulgación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, *de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014*. Dicho texto ha entrado en vigor el 9 de marzo de 2018.

Como señala el preámbulo de la Ley, con esta norma, la Unión Europea ha dado por concluido el proceso de revisión y modernización de las vigentes normas sobre contratación pública, que permiten incrementar la eficiencia del gasto público y facilitar, en particular, la participación de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) en la contratación pública, así como posibilitar que los poderes públicos empleen la contratación en apoyo de objetivos sociales comunes.

Uno de los cometidos desempeñados por el Tribunal de Cuentas es el control de la contratación pública, razón por la que dedicaremos un apartado de esta memoria a analizar las novedades que han sido introducidas en la citada Ley, que persigue garantizar la seguridad jurídica, lograr mayor transparencia y conseguir la mejor relación calidad-precio.

Todo ello redundará, sin duda, en la reducción de los niveles de corrupción existentes en dicho ámbito y que tanta preocupación produce en las diferentes instituciones, que se dedican a combatirla, y en la propia sociedad.

En esta línea, cabe señalar que las fiscalizaciones de cumplimiento que se acuerden en el futuro, tanto por el Pleno del Tribunal como por los Órganos de Control Externo (OCEX), pueden y deben llevar a efecto la acción legislativa emprendida, en el aspecto preventivo y en el corrector de las irregularidades que sean detectadas.

Asimismo, debe destacarse la aprobación del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, *por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local*, que entrará en vigor el 1 de julio de 2018.

El Decreto tiene su origen en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, *de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, que modifica los artículos 213 y 218 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, y encomienda al Gobierno regular

los procedimientos de control y metodología de aplicación, con el fin de, entre otros objetivos, lograr un control económico-presupuestario más riguroso y reforzar el papel de la función interventora en las Entidades Locales.

En definitiva, se pretende asegurar la gestión regular de los fondos públicos, el empleo eficiente de los mismos y la sostenibilidad financiera de las Entidades Locales.

Dada la trascendencia que tiene la referida materia, en el correspondiente apartado, nos detendremos más adelante en el examen de las novedades que presenta el citado Decreto.

El sector público local es objeto de especial atención por las Instituciones de Control Externo, dedicando numerosos recursos personales y materiales, debido al número y dispersión geográfica de las entidades locales. La falta de rendición de cuentas de algunos Ayuntamientos resulta preocupante y trata de corregirse con los medios que otorga la legislación vigente.

Una vez más, dentro de la Administración local, debe llamarse la atención sobre la proliferación de numerosas sociedades municipales, organismos autónomos, consorcios y fundaciones, cuya existencia no siempre está justificada. El control de dichas entidades debe incrementarse de manera significativa, pues, en definitiva, manejan fondos públicos, que con demasiada frecuencia resultan menoscabados.

La exigencia de esa responsabilidad contable constituye una prioridad en la labor diaria de la Fiscalía, solicitando el nombramiento de Delegado Instructor cuando es menester, de acuerdo con lo establecido en el artículo 46.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, *de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas*, y, en su caso, interponiendo la oportuna demanda.

Especial importancia tiene el principio de transparencia, cuya observancia también se incluye en las fiscalizaciones. En el estado actual de desarrollo económico y contable, la transparencia constituye un elemento rector de los agentes productivos y los órganos de control, de forma creciente, centran su escrutinio en el cumplimiento de la normativa que regula la materia.

Al respecto, la Constitución en su artículo 105.b) dispone que la ley regulará «el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas».

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, *de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, incluye en el ámbito subjetivo de aplicación al Tribunal de Cuentas, que acredita de manera constante su preocupación por comunicar a la opinión pública el resultado

de las fiscalizaciones aprobadas, así como otros asuntos de relevante interés, a través de información detallada, puntual y comprensible en sus términos.

Es evidente que la sociedad está claramente interesada en conocer el destino de los fondos públicos, que las Administraciones Públicas recaudan y gestionan.

El control democrático de tales Administraciones obliga a la máxima transparencia de la información relativa al gasto público, dando cuenta del empleo de las diferentes partidas presupuestarias en el plazo fijado por la ley.

Los representantes públicos, además de proyectar sus ideales sobre la comunidad, son fundamentalmente gestores de ingentes recursos económicos ajenos, de los que tienen que responder ante sus mandantes.

La rigurosa ética del mundo anglosajón en el manejo de los caudales públicos, donde los gobernantes deben justificar el destino y la idoneidad del gasto ocasionado, constituye igualmente una exigencia en nuestra sociedad, en la medida en que esta última realiza un destacable sacrificio impositivo. Este mismo criterio es aplicado por el Tribunal de Cuentas Europeo.

La eventual infracción de los principios de eficacia y eficiencia, especialmente en el ámbito de las obras públicas, unida al incumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, comporta que las Entidades Públicas deben ser especialmente cuidadosas en la planificación de sus inversiones, por cuanto de tales actuaciones pueden derivarse importantes y cuantiosas responsabilidades, incluidas las contables.

Para finalizar esta introducción, parece obligado referirse a la financiación de los partidos políticos, tema que afecta a la esencia de la democracia (artículo 6 de la Constitución) y está conectado con el gasto público. Concita la atención mediática y provoca debates tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado.

Desde el Departamento de Partidos Políticos del Tribunal se realiza un constante y meritorio esfuerzo dirigido a la fiscalización de la contabilidad anual de los partidos políticos, que perciben subvenciones para gastos de funcionamiento, y a la fiscalización de los procesos electorales.

Los informes del Tribunal de Cuentas y las comparecencias de su Presidente ante la Comisión Mixta del Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas despiertan enorme interés, si bien la actuación de dicho órgano de control se ve limitada por las atribuciones que le confiere la legislación vigente.

Ello indica que, quizá, las Cortes debieran abordar una modificación legal dirigida a dotar de mayores competencias al Tribunal de Cuentas, en orden a obtener un conocimiento real de la contabilidad de los partidos y no únicamente formal.

Asimismo, la previsión señalada en el artículo 2 e) de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, *sobre financiación de los partidos políticos*, que posibilita que los partidos se financien con las aportaciones que reciben los Grupos Parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, de las Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos y de los grupos de representantes en los órganos de las Administraciones Locales, dificulta el control que debe efectuarse sobre tales aportaciones, por cuanto, en principio, la razón de ser de esas ayudas reside en atender a las necesidades económicas que conlleva el desenvolvimiento de los diferentes grupos en las citadas instituciones.

Por ello, entendemos que debe clarificarse dicha financiación, en el sentido de establecer taxativamente que los recursos que reciben tales grupos únicamente puedan destinarse a su actividad institucional.

3.2 La Fiscalía del Tribunal de Cuentas

3.2.1 FISCALES

El pasado año 2017, 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 Heraiz, 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.

3.2.2 ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

Se ha mantenido a lo largo de 2017 la distribución de trabajo establecida en años anteriores, dado que resulta equitativa y adecuada con las previsiones legislativas.

En efecto, dado que una de las competencias fundamentales del Fiscal Jefe hace referencia a su participación en el Pleno, a quien corresponde conocer y aprobar, en su caso, los Proyectos de Informe de Fiscalización (en lo sucesivo PIF), elaborados por los Consejeros de la Sección de Fiscalización, parece razonable que en la asignación de trabajo del Fiscal Jefe 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 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 esa 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, habiendo intervenido en la formulación de las oportunas observaciones, hasta su redacción definitiva.

Además, el Fiscal Jefe tiene a su cargo la tramitación de las diligencias preprocesales, excepto las provenientes de los Órganos de Control Externo (en lo sucesivo OCEX), que, en número creciente según se acredita con la estadística, se incoan en la Fiscalía, de conformidad con el artículo 5.3 de nuestro Estatuto.

Asimismo, el Fiscal Jefe, en el ámbito jurisdiccional, asume directamente aquellos procesos que tienen mayor relevancia, desde la fase de diligencias preliminares.

La asignación de trabajo del Fiscal Jefe se complementa con el visado de los dictámenes emitidos por el resto de los Fiscales de la plantilla, tarea que, sin embargo, no es exhaustiva, circunscribiéndose a los que a continuación se expresan:

- Informes de Fiscalización de los OCEX.

- Peticiones de archivo de la pieza separada formada en la tramitación del juicio de cuentas.

- Peticiones en las que se considera improcedente el nombramiento de Delegado Instructor.

- Peticiones de archivo del procedimiento.

- Peticiones de sobreseimiento.

- Escritos de interposición o de impugnación de recursos de cualquier clase.

- Escritos de demanda y de adhesión a la demanda formulada por el ente público perjudicado o por el actor público, en su caso.

- Peticiones de inadmisión de escritos en los que se ejercita la acción pública.

- Dictámenes sobre competencia.

- Escritos renunciando a la formalización de demandas.

- Escritos en los que se aprecia la improcedencia de mantener la pretensión planteada por otra parte.

Cualquier otro que los Sres. Fiscales consideren procedente, por su relevancia o por la necesidad de fijar un criterio homogéneo.

Como se deduce fácilmente de la anterior enumeración, la selección de los dictámenes emitidos en los procesos jurisdiccionales sujetos a visado se ha efectuado con un criterio fundamental: todos aquellos que impliquen la finalización o la interrupción del proceso deben ser visados, control que igualmente se extiende a los que dan principio al mismo.

La restante actividad del TCu es atendida por el Teniente Fiscal y los tres Fiscales que componen la plantilla, quienes, por tanto, se ocupan de dictaminar:

Los informes de fiscalización aprobados por los OCEX.

Los procesos jurisdiccionales en los trámites que son de la competencia del TCu.

Los expedientes sobre cancelación de fianzas.

La distribución del trabajo, que se deja expresada, se efectúa entre el Teniente Fiscal y los Sres. Fiscales con arreglo a los siguientes criterios:

1.º Informes de fiscalización de los OCEX: Se distribuyen entre el Teniente Fiscal y los tres Fiscales de la plantilla, con independencia del órgano que los haya elaborado. Dicho criterio se considera el más adecuado, por cuanto, remitiéndose el informe cuando ya ha recibido la aprobación del OCEX, no resulta necesario establecer una vinculación directa entre cada Fiscal y el ente que realiza la fiscalización. De este modo, el Teniente Fiscal despacha cuatro números y, cada uno de los tres Fiscales, dos números.

2.º Procesos jurisdiccionales: Como los mismos son tramitados por tres Departamentos, a cada uno de ellos figura adscrito un Fiscal, que se encarga de intervenir en la tramitación de los correspondientes procesos incoados por su Departamento, excepto aquéllos cuyos números terminan en cero y en uno, los cuales son despachados por el Teniente Fiscal, que, además, está encargado de despachar los expedientes de cancelación de fianzas.

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 CC AA) constituidas en España¹⁰, 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 CA.

Con la pretensión de conseguir la máxima colaboración entre Instituciones que tienen el mismo objetivo, la Fiscalía del Tribunal de Cuentas y determinados OCEX han firmado, en los últimos años, los pertinentes protocolos de actuación que tienen por fin institucionalizar 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

¹⁰ Las CC.AA. en las que no están constituidos OCEX son Cantabria, Extremadura, La Rioja, Murcia y Castilla-La Mancha.

y León, la Cámara de Cuentas de Andalucía, la Audiencia de Cuentas de Canarias y la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.

El Fiscal Jefe, desde su toma de posesión, ha mantenido conversaciones con la práctica totalidad de los Presidentes y Síndicos Mayores de los OCEX, comprobando su clara disposición a conseguir una relación fluida, con el intercambio de información y apoyo mutuo. Todo ello está destinado a lograr el entendimiento adecuado para obtener del trabajo de control externo los frutos deseados.

La opinión pública debe saber que dicha labor conjunta no tiene otro horizonte que la mejora del rendimiento de las fiscalizaciones realizadas y la exigencia de las responsabilidades que se detecten.

La mejora de los instrumentos de control es constante en las Instituciones de Control Externo.

Al respecto, debe destacarse la reciente modificación de las normas de fiscalización del TCu, aprobada por el Pleno de 22 de marzo de 2018, introduciendo la categoría específica de fiscalización de seguimiento en la nueva norma 7 bis, con el siguiente tenor: «Se denomina fiscalización de seguimiento a aquella cuyo único objetivo es comprobar el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas en informes de fiscalización precedentes. Las fiscalizaciones de seguimiento pueden ser de cualquiera de los tipos definidos en la norma técnica 6, en función de los objetivos que fueron establecidos para la fiscalización de la que se realiza el seguimiento».

Una fiscalización de seguimiento puede ser una fiscalización de cumplimiento, financiera u operativa (o una combinación de más de un tipo, de la forma definida en la norma técnica 7), dependiendo de que las recomendaciones cuyo cumplimiento se va a comprobar se relacionen con unos objetivos de fiscalización (los de la fiscalización que generó las respectivas recomendaciones) de un tipo o de otro.

3.3.2 LA INTERVENCIÓN DE LA FISCALÍA EN LA ACTIVIDAD FISCALIZADORA DEL TCu

Siendo la actividad fiscalizadora 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 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.

La Fiscalía del Tribunal de Cuentas valora la conveniencia de que, en el ámbito de las Corporaciones Locales, se lleven a cabo un número superior de fiscalizaciones por los órganos competentes, a fin de esclarecer las causas que han originado, en algunos casos, significativos endeudamientos en dichas arcas, así como el destino que han tenido ingentes recursos públicos. Ello redundaría en la existencia de un control más exhaustivo de la gestión económica y financiera de las entidades locales, y de mayor transparencia, en sintonía con lo que la sociedad está demandando de manera creciente.

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 ser 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.

A continuación, se exponen los procedimientos de fiscalización en los que ha intervenido el Fiscal, aprobados por el Pleno del TCU durante el año 2017, cuya relación es la siguiente:

De fiscalización de las operaciones de compraventa de títulos representativos del capital social de empresas de capital mayoritariamente privado realizadas por la sociedad estatal de participaciones industriales durante el ejercicio 2013.

La gestión del buque sanitario y de apoyo logístico Juan De La Cosa, ejercicio 2015.

De la fundación «Centro nacional de investigaciones cardiovasculares Carlos III», ejercicio 2014.

Anual de la Comunidad Autónoma de la región de Murcia, ejercicio 2014.

Cumplimiento de la legalidad y de sistemas y procedimientos de la función supervisora del Banco de España, ejercicio 2015.

De la Comunidad Autónoma de Extremadura, ejercicio 2014.

De la Universidad de Cantabria, ejercicios 2013-2014.

Del desarrollo, mantenimiento y gestión del Tranvía de Zaragoza.

De la gestión y control de las prestaciones farmacéuticas a cargo del Instituto Social de las Fuerzas Armadas, ejercicio 2015.

La Universidad de Extremadura, ejercicios 2013-2014.

La gestión del buque sanitario y de apoyo logístico Esperanza del Mar, ejercicio 2015.

La Universidad de La Rioja, ejercicios 2013-2014.

Los avales, garantías y otros compromisos otorgados por las Entidades del Sector Público Empresarial Estatal vigentes durante los ejercicios 2012 a 2014.

De los procedimientos de gestión y control de los deudores por prestaciones del Instituto Social de la Marina, ejercicio 2015.

De los principales contratos celebrados por ADIF en la construcción de la línea de alta velocidad Barcelona-Frontera Francesa.

De la contratación realizada por los Ministerios del área política administrativa del Estado y sus organismos dependientes durante el ejercicio 2014.

De las contabilidades de las Elecciones a Cortes Generales de 26 de junio de 2016.

La gestión del patrimonio inmobiliario utilizado por las fundaciones del sector público estatal en la realización de su actividad, ejercicios 2014 y 2015.

La entidad pública empresarial ICEX España Exportación e Inversiones (ICEX), ejercicio 2015.

De la contratación de la corporación RTVE, ejercicios 2014 y 2015.

Declaración sobre la Cuenta General del Estado del ejercicio 2015.

La ejecución por la Autoridad Portuaria de A Coruña del proyecto de nuevas instalaciones portuarias en Punta Langosteira, ejercicios 2012, 2013 y 2014.

Del desarrollo, mantenimiento y gestión del Tranvía de Vélez-Málaga.

La agencia estatal Boletín Oficial del Estado, ejercicio 2014.

Del cumplimiento de las recomendaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas en el informe de fiscalización del Ayuntamiento de Cuenca.

Del informe global del Sector Público Autonómico, ejercicio 2014.

De las subvenciones concedidas con cargo al programa presupuestario 422A «Incentivos Regionales a la Localización Industrial», ejercicio 2015.

Del Fondo de Cooperación para el Agua y Saneamiento, ejercicios 2009-2014.

De la gestión de los ingresos de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, ejercicio 2015.

De la contratación celebrada por FREMAP, Mutua colaboradora con la Seguridad Social número 61, ejercicio 2015.

Del Sector Público Local, ejercicio 2015.

Sobre la gestión y control de las prestaciones Farmacéuticas a cargo de la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado, ejercicio 2015.

La Fundación para la prevención de Riesgos Laborales, ejercicio 2015.

De la Gestión de la ocupación y aprovechamiento del dominio público del sistema portuario estatal, ejercicios 2014 y 2015.

De las obras contratadas por las Entidades Locales de las Comunidades Autónomas sin Órgano de Control Externo propio, ejercicio 2015, con especial referencia a las que tienen por objeto instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.

Anual de la Ciudad Autónoma de Melilla, ejercicio 2015.

Del cumplimiento de las recomendaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas en el informe de fiscalización del Ayuntamiento de Castro Urdiales.

Los pagos librados «a justificar» y de los satisfechos mediante anticipos de caja fija por determinados Ministerios del área económica de la Administración General del Estado, ejercicios 2013 y 2014.

Del Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música, ejercicio 2015.

Del desarrollo, mantenimiento y gestión del Tranvía de Jaén.

La Universidad Politécnica de Cartagena, ejercicio 2015.

Anual de la Comunidad Autónoma de la región de Murcia, ejercicio 2015.

La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, ejercicio 2015.

La Universidad de Murcia, ejercicio 2015.

La moción sobre la reducción del plazo legal de rendición de la Cuenta General del Estado.

Anual de la Comunidad Autónoma de La Rioja, ejercicio 2015.

Anual de la Ciudad Autónoma de Ceuta, ejercicio 2015.

La Universidad de La Rioja, ejercicio 2016.

La Comunidad Autónoma de Cantabria, ejercicio 2015.

Los acuerdos y resoluciones contrarios a reparos formulados por los interventores locales y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, ejercicios 2014 y 2015, en coordinación con los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas.

La situación a 31 de diciembre de 2016 de las actuaciones realizadas por la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S. A. relativas al servicio postal universal.

La Comunidad Autónoma de Extremadura, ejercicio 2015.

Moción a las Cortes Generales relativa a la modificación del régimen contable y de control interno de los Órganos Constitucionales y de relevancia constitucional.

La contratación celebrada por las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas carentes de Órganos de Control Externo, ejercicios 2014 y 2015.

La Universidad de Cantabria, ejercicio 2015.

La Universidad de Extremadura, ejercicio 2015.

La Universidad de Castilla -La Mancha, ejercicio 2015.

La Autoridad Independiente de responsabilidad fiscal, ejercicios 2015 y 2016.

Los estados contables de los Partidos Políticos y de las aportaciones percibidas por las Fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellos, ejercicios 2014 y 2015.

Las actuaciones de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria en relación con los beneficios fiscales, ejercicio 2015.

La contratación del Museo Nacional del Prado, del Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía y de la fundación colección Thyssen-Bornemisza, ejercicios 2015 y 2016.

Rendición de cuentas de las Entidades Locales, ejercicio 2015.

Gestión del patrimonio inmobiliario de las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, periodo 2014-2015.

Los 61 informes y las dos mociones aprobados por el Pleno a lo largo del ejercicio 2017, además de la Memoria Anual de actuaciones del Tribunal de Cuentas correspondiente al año 2016, aprobada el 30 de marzo de 2017, se trasladaron a las Cortes Generales. También fue remitido a la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas el Programa de Fiscalizaciones para el año 2017, aprobado por el Pleno del Tribunal el 22 de diciembre de 2016, así como las sucesivas modificaciones del mismo acordadas durante el ejercicio.

La intervención del Fiscal en los procedimientos fiscalizadores aprobados a lo largo de 2017 es la que se expresa en el cuadro que a continuación se inserta:

**INTERVENCIÓN DE LA FISCALÍA EN LOS INFORMES DE FISCALIZACIÓN
APROBADO POR EL TCU EN 2016**

Inf. f Aprobados	Sin observc.	Observac.	Sin resp.	Respons. contable	Respons. penal	Otras responsabilid.
63	45	18	32	31	8	3

De la lectura de la precedente relación de Informes de Fiscalización, aprobados por el Pleno del TCu, se pueden establecer las siguientes consideraciones:

1. Se ha mantenido prácticamente el nivel de fiscalizaciones conseguido el año 2016, que ascendió a 60, lo que acredita la dificultad de superar de manera significativa este último número, debido a las exigencias de tiempo y de recursos humanos que conlleva la actividad fiscalizadora, desde su inicio hasta la aprobación de los informes. De ahí, la diferencia entre el número de actuaciones programadas y el de aprobadas.

2. El Programa de Fiscalizaciones para el año 2017 se enmarca en el Plan Estratégico de la actividad fiscalizadora 2015-2017 del Tribunal de Cuentas, en el que el Pleno de la Institución, de acuerdo con las Normas de Fiscalización aprobadas el 23 de diciembre de 2013, ha establecido los objetivos de la función fiscalizadora, las líneas generales de actuación y las áreas de fiscalización preferente. Los objetivos estratégicos se concretan en la contribución a la mejora de la calidad de la actividad económico-financiera pública y al buen gobierno, con especial hincapié en las prácticas que puedan propiciar el fraude y la corrupción, en el desempeño de una actuación fiscalizadora de calidad y en el fortalecimiento de la posición del Tribunal como supremo órgano fiscalizador en el sistema de control económico-financiero español.

3. Como objetivos de actuación para el tercer año del mencionado Plan Estratégico, el Pleno del Tribunal ha continuado priorizando, en la elaboración del Programa, la selección de significativos volúmenes de ingresos y gastos públicos y de áreas de riesgo especialmente relevantes en la gestión pública (subvenciones, contratación, beneficios fiscales, activación del empleo, ayudas sociales para la atención integral sociosanitaria o el acceso a la vivienda), la actualización de los ámbitos temporales de la fiscalización, el acortamiento de los plazos de ejecución, la potenciación de fiscalizaciones operativas e integrales y la programación de un número de fiscalizaciones acorde a los medios disponibles.

4. El Programa incluye las fiscalizaciones que se realizan en cumplimiento de un mandato legal, las solicitadas por las Cortes Generales y las programadas por el Tribunal de Cuentas y distingue las fiscalizaciones que se prevé que el Pleno apruebe en el año natural, de las que se encontrarán en curso cuando este finalice y se aprobarán en 2018.

El Programa de Fiscalizaciones para 2017 incluye entre las nuevas iniciativas del Tribunal, en el ámbito de la Administración General del Estado y de sus organismos, la fiscalización del sistema de seguimiento de programas en determinadas áreas, de los Fondos de Financiación a Comunidades Autónomas y a Entidades Locales y de otros Fondos, Agencias y Consorcios públicos. En el ámbito de la Seguridad Social, se contempla la fiscalización sobre la gestión y control de diversas prestaciones, servicios y actividades, como, respecto a concretas entidades, la asistencia sanitaria. En el ámbito empresarial, se prevé fiscalizar, entre otras, diversas actividades de distintas sociedades y entidades públicas, como las relacionadas con la integración del ferrocarril, el apoyo a la exportación e inversiones, la producción de radiotelevisión o, en el sector financiero, la crediticia.

Además, el Tribunal abordará la fiscalización de las actuaciones desarrolladas por las Comunidades y Ciudades Autónomas relativas a los planes económico-financieros y de ajuste, en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, o a los procesos de extinción de entidades consecuencia de la reestructuración de dicho sector público. En el ámbito local, se realizará la fiscalización de los pagos pendientes de aplicación presupuestaria de los ayuntamientos o las sociedades mercantiles en desequilibrio financiero, de la contratación menor celebrada por los ayuntamientos de más de 500.000 habitantes, ejercicio 2016 y la Fiscalización sobre rendición de cuentas de las entidades locales, ejercicio 2015, con especial atención a entidades con incumplimientos reiterados de dicha obligación.

Asimismo, se incluyen en el Programa las fiscalizaciones de los partidos políticos y procesos electorales, en cumplimiento de la normativa vigente: por una parte, las fiscalizaciones de los estados contables de los partidos y de las aportaciones percibidas por las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellos, y, por otra, la de las contabilidades de las elecciones generales celebradas en 2016.

Como actuación prioritaria para el año 2017, el Tribunal continuará intensificando el seguimiento de las recomendaciones de la Institución sobre la gestión económico-financiera pública incluidas en los informes de fiscalización, así como de las resoluciones sobre los mismos de las Cortes Generales.

5. Por último, continuará prestándose especial atención a la supervisión y control del desarrollo de las políticas de igualdad efectiva de mujeres y hombres, a partir de la decisión de que entre los objetivos que se establezcan en las Directrices Técnicas de las fiscalizaciones programadas se incluya el de la verificación de la observan-

cia 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 incorporará en las Directrices, como objetivo de las fiscalizaciones, la verificación del cumplimiento de las prescripciones de transparencia establecidas por la normativa.

6. Para el año 2017 se programaron 114 actuaciones fiscalizadoras, de las que 91 se previó que se aprobaran en el año natural y 23 en el año siguiente. Como se ha indicado anteriormente, al final se han aprobado 61 informes y dos mociones.

A continuación, se transcriben algunas consideraciones del escrito de observaciones, formulado por la Fiscalía del TCu, durante la tramitación del proyecto sobre la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio de 2015, por considerar que es el de mayor relevancia y el que proporciona una visión del conjunto de la gestión económica y financiera del Estado.

3.3.2.1 *Declaración sobre la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio 2015*

En general, convendría realizar una revisión del texto del Proyecto de DCGE 2015, en aras a su mayor claridad y exactitud en la exposición de los hechos y resultados.

Con independencia de lo anterior, procedería mencionar las entidades no incluidas por la IGAE en el perímetro de consolidación y no integradas en la CGE entre los resultados que afectan a la representatividad de la CGE del subapartado III.1, de las cuales se han detectado, al menos, las siguientes: Grupo BFA (la matriz BFA y sus 40 entidades dependientes entre las que se encuentra Bankia), Grupo BMN (la matriz Banco Mare Nostrum y sus 29 entidades dependientes), los 59 Centros Asociados de la UNED, Telemática Portel y Fundación Centro de Estudios Monetarios y Financieros. Incluso, debería mencionarse que, al no integrarse los grupos anteriores, tampoco están integradas sus entidades multigrupo y asociadas, con especial referencia a la Sareb.

Asimismo, se han detectado circunstancias referidas a COMFERSA, INECO y COFIDES en el apartado de fundamento de la opinión que deberían contemplarse en el subapartado III.1 por afectar a la representatividad de la CGE; así como otras circunstancias referidas al FROB que, por su relevancia, deberían incluirse, también, como párrafo de énfasis en el subapartado III.2.

Por otra parte, se hace constar que el BFA no es una entidad de crédito desde enero de 2015, por lo que su método de integración sería el global y no el de equivalencia como indica el Proyecto.

Por último, en atención a las circunstancias, incidencias, incertidumbres y excepciones anteriores, que podrían afectar a la representatividad de la CGE y no se han puesto de manifiesto en el Proyecto, esta Fiscalía considera que procedería revisar la opinión favorable con salvedades emitida.

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 2017

Tribunal Vasco de Cuentas Públicas	28
Sindicatura de Cuentas de las Illes Balears	13
Sindicatura de la Generalitat de Catalunya	27
Consello de Comptes de la CA de Galicia.	27
Cámara de Cuentas de la CA de Madrid	12
Cámara de comptos de la CA de navarra.	28
Audiencia de cuentas de la CA de Islas Canarias	8
Cámara de la CA de Andalucía	17
Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana	33
Consejo de cuentas de la CA de castilla y León	15
Sindicatura cuentas del principado de Asturias	11
Cámara de cuentas de Aragón	9
Total	228

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 2017**

If. Aprobados	Sin. responsabilidad	Respons. contable	Responsabilidad penal	Otras responsabilidades
228	158	70	5	0

Se ha producido un descenso 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 2016, que alcanzaron el número de 245.

3.3.4 PARTIDOS POLÍTICOS. MODIFICACIONES DE LAS REGLAS INTERNAS PARA LA INICIACIÓN Y TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

El Pleno del TCU, en su sesión de 30 de marzo de 2017, ha modificado, como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), las Reglas Internas para la iniciación del procedimiento sancionador sobre financiación de Partidos Políticos previsto en la LO 8/2007, de 4 de julio (LOFPP), aprobadas el 30 de abril de 2015. Dichas Reglas tienen actualmente el siguiente tenor:

1.^a Cuando el TCU tenga conocimiento de hechos susceptibles de constituir cualquiera de las infracciones determinadas en los números dos, tres y cuatro del artículo 17 LO 8/2007, de 4 de julio, como consecuencia de la tramitación de los procedimientos fiscalizadores correspondientes a los Informes a los que se refieren los artículos 16 (LOFPP) y 134 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), el Pleno dispondrá, a propuesta de los/as Consejeros/as titulares del Departamento de Partidos Políticos, la apertura de un período de información previa por los hechos que pudieran ser constitutivos de tales infracciones, dándose audiencia a los presuntos infractores.

A los efectos de lo anterior, si en el desarrollo de la fiscalización cualquiera de los integrantes del equipo fiscalizador aprecia irregula-

ridades supuestamente constitutivas de cualquiera de las infracciones a que se ha hecho referencia en el primer apartado de esta regla, documentará las actuaciones realizadas y las elevará de forma inmediata a sus superiores jerárquicos, haciendo constar esa circunstancia, para su traslado desde la Dirección Técnica del Departamento de Partidos Políticos a los/as Consejeros/as titulares de dicho Departamento.

Dichos/as Consejeros/as, a la vista de la documentación remitida, valorarán si procede sin más su traslado al Pleno, para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 18.uno de la LOFPP, o bien si es más conveniente esperar al resultado del trámite de audiencia al fiscalizado establecido en el artículo 44.1 de la LFTCu. En este último caso tomará las medidas oportunas para disponer, tan pronto como sea posible, de dicho resultado.

2.^a La ejecución del Acuerdo del Pleno sobre la apertura de un período de información previa será realizada por la Secretaría General, de conformidad con los artículos 28 de la LOTCu y 17.1 de la LFTCu.

3.^a El plazo que se conceda para la audiencia y, en su caso, presentación de alegaciones y documentos será de quince días, atendiendo a lo que dispone el artículo 82.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) y en concordancia con lo establecido en el artículo 18. Dos de la LOFPP.

4.^a Los resultados de la información previa se remitirán por la Secretaría General a los/as Consejeros/as titulares del Departamento de Partidos Políticos, que, en el plazo máximo de quince días desde su recepción, trasladarán al Pleno la propuesta de iniciación del procedimiento sancionador o, por el contrario, que no ha lugar a esta, para su aprobación, si procede, en la primera reunión del mismo. El referido plazo de quince días podrá prorrogarse, en los términos previstos en el artículo 32 de la LPACAP, a propuesta motivada de los/as Consejeros/as titulares del Departamento de Partidos Políticos, cuando resulte imprescindible por el número de actuaciones en curso, lo que deberá acordarse por el Pleno.

5.^a La instrucción del procedimiento sancionador corresponderá al/la Subdirector/a Jefe de la Asesoría Jurídica del Departamento de Partidos Políticos, sin perjuicio de que excepcionalmente, por el elevado número de procedimientos incoados u otra razón extraordinaria debidamente motivada, el Pleno del Tribunal pueda acordar, a propuesta de los/as Consejeros/as titulares del Departamento de Partidos Políticos, encomendar la instrucción de procedimientos a los/as los Subdirectores Jefes/as de las Asesorías Jurídicas de la Presidencia del Tribunal, de la Presidencia de la Sección de Fiscalización, de los dife-

rentes Departamentos que componen esta última, así como a los/as Subdirectores/as Técnicos/as o funcionarios/as con puesto equivalente de la Presidencia de la Sección de Enjuiciamiento y de los Departamentos jurisdiccionales de la misma, por este orden.

6.^a El instructor practicará las actuaciones que, conforme a su buen criterio, fueran necesarias.

En todo caso, el instructor realizará las actuaciones contempladas en el artículo 18 de la LOFPP y, en consecuencia, practicará necesariamente las que permitan la precisa determinación de los hechos, especificando los que considere probados, así como su calificación jurídica, a los efectos de su tipificación, de acuerdo con la norma que considere aplicable.

Igualmente, el instructor determinará la fecha en que cada una de las presuntas infracciones fue cometida, a efectos de poder establecer el *dies a quo* del cómputo del plazo de prescripción de cada una de ellas.

El hecho de que el instructor pueda considerar que no existe infracción o responsabilidad no lo eximirá de realizar una instrucción completa y, por tanto, de practicar las referidas actuaciones, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 18. Cuatro de la LOFPP.

Cumplido el correspondiente trámite de audiencia, conforme a lo previsto en el artículo 18. Cinco de la LOFPP, el instructor elevará al Pleno la propuesta de resolución que, con arreglo a su criterio, estime oportuna, debiendo ajustarse en su contenido a lo dispuesto por el artículo 18. Cuatro, de la LOFPP. La remisión de la propuesta de resolución al Pleno se realizará por conducto de la Secretaría General.

El Pleno, antes de dictar resolución, podrá decidir, conforme a lo establecido en el artículo 87 de la LPACAP, la realización de actuaciones complementarias indispensables para resolver el procedimiento. La práctica material de dichas actuaciones podrá encargarse por el Pleno al instructor del expediente, pudiendo, en su caso, señalar aspectos concretos que hubieran de quedar cubiertos por tales actuaciones para poder formarse un juicio sobre los mismos, sin que haya de afectar a la propuesta de resolución formulada por el instructor, de acuerdo con su criterio.

Finalmente, el Pleno dictará resolución motivada, que decidirá sobre todas las cuestiones planteadas por el partido interesado y aquellas derivadas del procedimiento, no quedando vinculado a la propuesta de resolución, excepto en cuanto a la relación de los hechos expresados en ella, que el Pleno podrá variar, matizándolos o tomando en cuenta otros en el caso de que ello sea beneficioso para el partido político incurso en el procedimiento sancionador, moti-

vando específicamente en la resolución la variación fáctica, de acuerdo con el artículo 18.ocho de la LOFPP.

Corresponderá a la Secretaría General la redacción de la resolución definitiva en los términos acordados por el Pleno, así como su notificación.

7.^a En los casos en que el Tribunal tenga conocimiento de hechos susceptibles de constituir cualquiera de las infracciones previstas en el artículo 17 de la LOFPP, al margen del proceso de rendición de cuentas y tramitación del procedimiento fiscalizador correspondiente, y aquellos afecten a un ejercicio o proceso electoral ya fiscalizado, se comunicará, a través de la Secretaría General, a quien o quienes los hubieran puesto de manifiesto, que el Informe de Fiscalización correspondiente se aprobó por el Pleno del Tribunal de Cuentas en fecha determinada, que fue objeto de la tramitación parlamentaria pertinente ante la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas y que se encuentra alojado en la página web de este Tribunal, informando, en su caso, de las operaciones concretas que se hubieran realizado en aplicación del artículo 18 de la LOFPP

No obstante, lo anterior, si de los hechos comunicados al Tribunal se derivaran circunstancias, datos, estados, documentos, antecedentes o informes que pudieran no haber sido tenidos en cuenta para la aprobación del Informe de Fiscalización, la Secretaría General, siguiendo instrucciones del Departamento de Partidos Políticos, recabará de quien corresponda toda la información y documentación relacionada con los hechos de los que haya tenido conocimiento.

8.^a Una vez recibida la información y documentación a que se refiere la regla precedente, la Secretaría General la trasladará al Departamento de Partidos Políticos para que valore si procede actuar de conformidad con los trámites del artículo 18 de la LOFPP y en el supuesto de que así fuera proponer al Pleno del Tribunal la apertura de un período de información previa, aplicándose a partir de aquí las reglas segunda a sexta.

9.^a Cuando el TCu tenga conocimiento de hechos susceptibles de constituir cualquiera de las infracciones previstas en el artículo 17 de la LOFPP, al margen del proceso de rendición de cuentas y tramitación del procedimiento fiscalizador correspondiente y no afecten a un ejercicio o proceso electoral ya fiscalizado, se informará a quién los hubiese puesto de manifiesto, por medio de la Secretaría General, que se encuentran en tramitación los procedimientos fiscalizadores relativos al ejercicio o ejercicios de que se trate y que será en el ámbito de dichos procedimientos donde el TCu pueda analizar los hechos comu-

nicados y que, si así fuera acordado, se procederá tal como preceptúa el artículo 18 de la LOFPP.

Al mismo tiempo, se actuará conforme al segundo párrafo de la regla séptima y según dispone la regla octava.

10.^a Los acuerdos y comunicaciones que se adopten en el ámbito de estas reglas internas se ajustarán al régimen de notificación, publicación y traslado establecido en la LPACAP, de aplicación supletoria a los procedimientos sancionadores regulados en la LOFPP de acuerdo con la previsión contenida en la disposición final segunda de la misma, en relación con la disposición final cuarta de la citada LPACAP.

En la actualidad se instruyen, por el Tribunal, numerosos procedimientos sancionadores contra distintas formaciones políticas, lo que, en determinados supuestos, implica la existencia de ciertas dificultades respecto de la aplicación e interpretación de la normativa vigente, aparte de considerar muy elevadas las sanciones previstas, especialmente cuando se trata de partidos con poca implantación y escasos recursos económicos.

Sobre esta materia, en relación con la prescripción de las infracciones señaladas en la Ley 8/2007, la sentencia de la Sala 3.^a del TS, Sección 7.^a, n.º 994/16 (Ponente Excmo. Sr. D. Nicolás Maurandi Guillén), de fecha 5 de mayo de 2016, establece la siguiente doctrina:

«El análisis de los tres textos sucesivos del artículo 17 de la Ley 8/2007 sobre financiación de los partidos políticos permite advertir que su inicial redacción, que era la vigente cuando acacieron los hechos aquí sancionados (pues tuvieron lugar en 2011), se limitaba a definir la infracción sancionable y a establecer la multa con la que podía ser castigada, pero omitiendo cualquier referencia tanto a su nivel de gravedad como al plazo de prescripción que le podría ser aplicado. Y que han sido las versiones sucesivas de 2012 y 2015 las que han calificado como muy grave la infracción de que aquí se viene tratando y han incluido una específica previsión sobre el concreto plazo de prescripción que le es de aplicación.

Desde la anterior premisa, ha de decirse que el respeto al principio de seguridad jurídica que es obligado en toda actuación sancionadora, y a cuya salvaguarda está precisamente dirigida la exigencia de tipicidad inherente a la garantía material del artículo 25.1 de la Constitución, no resulta debidamente atendido si un elemento tan decisivo, cual es la delimitación del período temporal durante el que puede ser exigida la responsabilidad sancionatoria, no está establecido con anterioridad a la fecha de comisión de la conducta que vaya a ser castigada; y esto es lo que sucede con el plazo de cuatro años aplicado por

el Acuerdo aquí combatido, porque habiendo sido introducido por la reforma de 2012 es obviamente posterior a las fechas en que ocurrieron los hechos sancionados (comprendidas dentro del año 2011).

Debe descartarse, pues, la posibilidad de aplicar esa regulación de la prescripción introducida por la Ley Orgánica 5/2012, por ser incompatible con las exigencias del artículo 25.1 de la Constitución; y debe concluirse que, ante la evidente laguna que en esta materia presentaba la redacción inicial de la Ley Orgánica 8/2007, el mecanismo para colmarla tiene que ser el de la aplicación de la regulación de la potestad sancionadora contenida en la Ley 30/1992, porque, sin perjuicio de señalarse que la infracción aquí litigiosa no es propiamente una infracción administrativa, es lo cierto que, a la hora de buscar una analogía, aquella infracción tiene más proximidad con estos últimos ilícitos que con los del Código Penal.

Y una vez que hay que optar por dicha Ley 30/1992, la aplicación del plazo previsto para las infracciones leves en este último texto legal es consecuencia de estas dos cosas: (a) la laguna también existente en el texto inicial del artículo 17 de la Ley Orgánica 8/2007 en lo relativo al nivel de gravedad de los incumplimientos que enunciaba; y (b) y esa prohibición de la aplicación analógica *in peius* de las normas sancionadoras que, según la antes citada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, está incluida dentro de las garantías del artículo 25.1 de la Constitución.»

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.

Ahora bien, ésta 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 normativa constitucional.

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 sus artículos 15 a 18, así como en el artículo 49 de la Ley de Funcionamiento, que recoge el 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, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos».

De ello se desprende que sólo las personas que tengan a su cargo el manejo o custodia de fondos públicos, sean o no funcionarios, per-

sonas 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 se extiende a 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):

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 de la 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 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 se 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 dimanaban 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 en Fiscalía, según el tipo de procedimiento (diligencias preliminares y procedimiento de reintegro) y el departamento de origen.

DILIGENCIAS PRELIMINARES

Órgano	Incoadas	Archivadas
Dpto. 1	71	73

Órgano	Incoadas	Archivadas
Dpto. 2	76	56
Dpto. 3	70	83
Total	217	212

PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO POR ALCANCE

Órgano	Incoados	Archivados
Dpto. 1	106	160
Dpto. 2	61	59
Dpto. 3	79	89
Total	246	308

La actividad jurisdiccional del TCU se expondrá diferenciando la de los tres Consejeros 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 2017, 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 2017 ascendió a 523 y como el número de asuntos resueltos en dicho período fue de 575, puede concluirse que se ha producido un descenso en el número de asuntos pendientes, tal y como se refleja en el cuadro siguiente:

MOVIMIENTO GENERAL DE ASUNTOS

Órgano	Pendientes 1/01/2017	Ingresados 2017	Resueltos 2017	Pendientes 31/12/2017
Sala Justicia . .	12	58	55	15
Dpto. 1	138	178	233	83
Dpto. 2	157	137	115	179
Dpto. 3	104	150	172	82
Total	411	523	575	359

Cabe señalar que el número de asuntos pendientes, que corresponde a cada departamento, al finalizar el año 2017, es dispar, por

cuanto el número de asuntos pendientes del Departamento 2.º resulta muy superior al de los otros dos Departamentos, debido a la cantidad de asuntos resueltos en el período analizado.

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 desde este momento es necesario 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.

3.4.2.1 *Diligencias preliminares*

El número total de Diligencias Preliminares incoadas en el año 2017 asciende a 217 (201 Diligencias Preliminares y 16 Acciones Públicas). Dado que la cantidad de Diligencias resueltas se cifra en 212, los procedimientos pendientes se sitúan en 59 frente a los 54 del año 2016.

Así resulta del cuadro que a continuación se inserta:

DILIGENCIAS PRELIMINARES

Órgano	Pendientes 1/01/2017	Ingresadas 2017	Resueltas 2017	Pendientes 31/12/2017
Dpto. 1	14	71	73	12
Dpto. 2	13	76	56	33
Dpto. 3	27	70	83	14
Total	54	217	212	59

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 conse-

cuencia 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 Publicas	Acción Pública	Otras	Total
Dpto. 1	11	32	14	5	9	71
Dpto. 2	18	25	27	6	0	76
Dpto. 3	18	32	5	5	10	70
Totales	47	89	46	16	19	217

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 instancia 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 TRASLADODE LAS ACTUACIONES FISCALIZADORAS**

Órgano	Ministerio Fiscal	Ministerio Fiscal y Abogado del Estado	Abogado del Estado
Totales	31	16	–

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	87	–

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	40	25	4	14

Como se ha dicho, a lo largo del año 2017 fueron resueltas 212 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 Publicas	Acción Pública	Otras	Total
Dpto. 1	5	34	18	4	12	73
Dpto. 2	8	17	26	5	0	56
Dpto. 3	22	40	5	6	10	83
Totales	35	91	49	15	22	212

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.

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 en cada caso competente 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 2017 se iniciaron 147 Actuaciones Previas, todas ellas tramitadas por Delegados Instructores designados por la Comisión de Gobierno.

La distribución por organismos y la cuantía de las Actuaciones Previas es la siguiente:

	Actuaciones previas
Administración del Estado	16
Sector Público Autonómico	48
Sector Público Local	81
Admón. Seguridad Social	2
Total	147

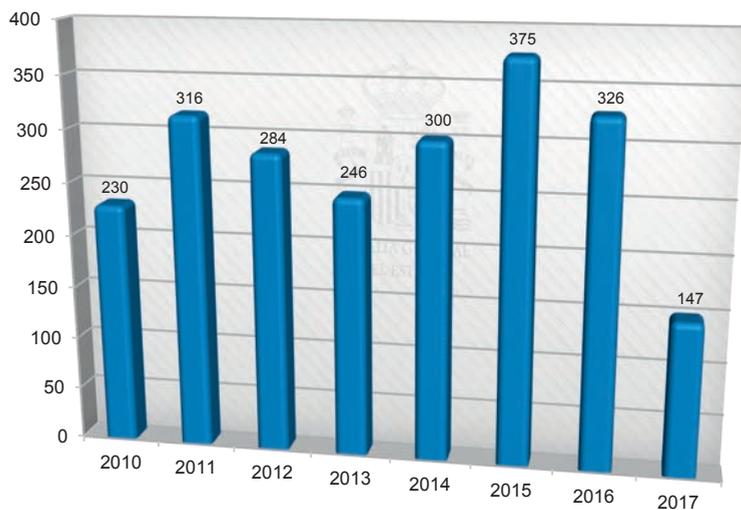
La evolución de las Actuaciones Previas durante los últimos siete años es la que se expresa a continuación:

ACTUACIONES PREVIAS

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

Año	Número
2015	375
2016	326
2017	147

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



A lo largo del pasado año se ha reducido la actividad de la Sección de Enjuiciamiento, en relación con la evolución experimentada en el año 2016, en materia de actuaciones previas.

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 esa 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.

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 periodo informado, se han practicado por los Delegados Instructores designados al efecto, en actuaciones iniciadas tanto en años anteriores como en el 2017, 221 Liquidaciones Provisionales, 186 con resultado negativo y 35 con resultado positivo, por un importe total –previo y provisional– de 8.176.733,35 € (7.423.504,12 € correspondientes a la cuantía principal más 753.229.23 € de intereses devengados).

3.4.2.2 *Acción pública*

Sobre esta materia se ha seguido durante el año 2017 una práctica procesal desarrollada en común por los tres Departamentos de primera instancia y la Sala de Apelación.

Consiste la misma en la tramitación que deba darse al ejercicio de la acción contable cuando no se lleva a cabo por el Ministerio Fiscal o el Servicio Jurídico del Estado, caso en el que la legislación reguladora del funcionamiento del Tribunal de Cuentas exige la personación en forma, mediante escrito firmado 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 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 mien-

tras 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.

Pese a que, 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, 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.

Dicha práctica, cuya consolidación se produjo en el año 2013, tiene su origen en los años anteriores, durante los que se tramitaron: 11 Acciones Públicas en 2012, 28 en 2013, 44 en 2014, 27 en 2015, 11 en 2016 y 16 en 2017, tal y como resulta del cuadro siguiente:

ACCIONES PÚBLICAS

Órgano	Pendientes 1/01/2017	Ingresadas 2017	Resueltas 2017	Pendientes 31/12/2017
Dpto. 1	1	5	4	2
Dpto. 2	1	6	5	2
Dpto. 3	2	5	6	1
Total	4	16	15	5

3.4.2.3 Procedimientos de reintegro por alcance

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

3.4.2.3.1 Procesos declarativos

Durante el año 2017 se iniciaron 246 Procedimientos de Reintegro por Alcance, siendo resueltos un total de 308 tal y como se expresa en el cuadro siguiente:

PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO POR ALCANCE

Órgano	Pendientes 1/01/2017	Ingresados 2017	Resueltos 2017	Pendientes 31/12/2017
Dpto. 1	124	106	160	70
Dpto. 2	144	61	59	146
Dpto. 3	77	79	89	67
Total	345	246	308	283

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 aquéllos 28 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 28 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 1/01/2017	Ingresados 2017	Resueltos 2017	Pendientes 31/12/2017
Dpto. 1	70	94	144	20
Dpto. 2	90	53	54	89
Dpto. 3	24	71	77	18
Total	184	218	275	127

La evolución de los procedimientos de reintegro por alcance en fase declarativa en los últimos siete 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

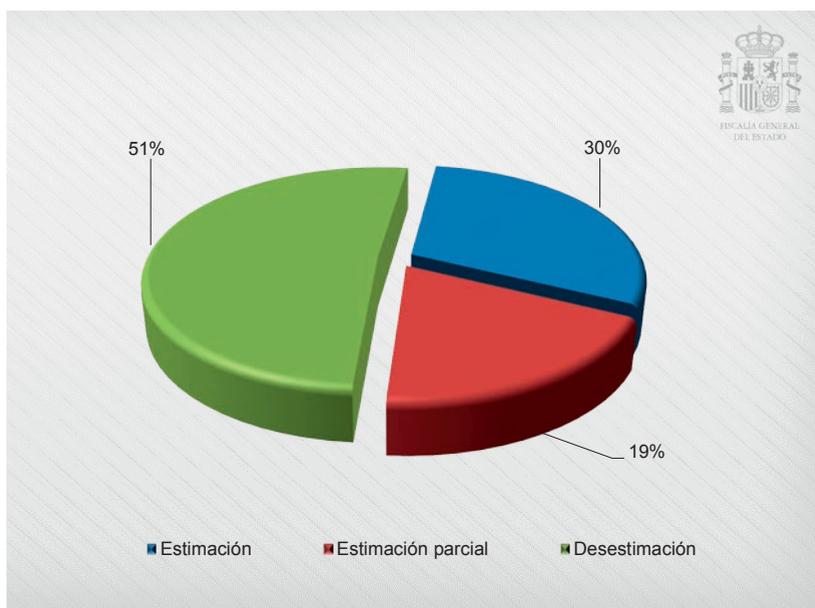
A su vez la forma de terminación de los Procedimientos de Reintegro en fase declarativa es la que se expresa en el siguiente cuadro:

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

	Autos	Sentencias	Decretos	Total
Dpto. 1	129	15	–	144
Dpto. 2	36	18	–	54
Dpto. 3	62	14	1	77
Total	227	47	1	275

Del número total de Sentencias dictadas por los tres Departamentos de la Sección de Enjuiciamiento, 24 fueron desestimatorias, 9 fueron estimatorias parciales de la demanda y 14 la estimaron en su integridad.

Las pretensiones mantenidas por el Ministerio Fiscal fueron estimadas en su integridad en el 30 % de los casos; parcialmente lo fueron en el 19 %, alcanzando el 51 % 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 49%.

Las actuaciones jurisdiccionales tramitadas para exigir responsabilidad contable fueron muchas más que las que se dejan expresadas que terminaron por Sentencia, ya que 227 concluyeron mediante Auto que declara la inexistencia de responsabilidad contable.

A este respecto, debe indicarse que las fuentes de conocimiento de los ilícitos contables las constituyen, de manera primordial, 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 212, se ejerce la Acción Pública en 15 ocasiones, en 22 el procedimiento se inicia por

denuncias diversas y en 49 por traslados procedentes de otras instituciones, por lo que asciende a 35 el número de Diligencias Preliminares incoadas por ilícitos puestos de manifiesto en los Informes de Fiscalización y a 91 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 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, debe destacarse que determinadas actuaciones previas tramitadas el pasado año han dado lugar a liquidaciones provisionales positivas, que 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	23	5	10	38
Sector Público Autonómico	31	12	29	72
Sector Público Local	39	35	32	106
Admón. Seguridad Social	1	1	–	2
Total procedimientos	94	53	71	218

3.4.2.3.2 Procesos de ejecución

A lo largo de 2017 se inicia la ejecución de 28 Sentencias dictadas en Procedimientos de Reintegro por Alcance, siendo archivados definitivamente, por haber concluido la ejecución, 33 procedimientos de dicha clase, quedando reducido en cinco asuntos, por tanto, el número de procedimientos pendientes, según el cuadro que a continuación se inserta:

PROCEDIMIENTOS DE REINTEGRO POR ALCANCE EN FASE DE EJECUCIÓN

Órgano	Pendientes 1/01/2017	Ingresados 2017	Resueltos 2017	Pendientes 31/12/2017
Dpto. 1	54	12	16	50
Dpto. 2	54	8	5	57
Dpto. 3	53	8	12	49
Total	161	28	33	156

3.4.2.4 Juicio de cuentas

La evolución de los Juicios de Cuentas a lo largo de 2017 es la que a continuación se expresa:

JUICIOS DE CUENTAS

Órgano	Pendientes 1/01/2017	Ingresados 2017	Resueltos 2017	Pendientes 31/12/2017
Dpto. 1	0	0	0	0
Dpto. 2	0	0	0	0
Dpto. 3	0	0	0	0
Total	0	0	0	0

3.4.2.5 Expedientes de cancelación de fianzas

Durante el año 2017 se han tramitado expedientes de Cancelación de Fianza, por fianzas constituidas en los Ayuntamientos de Parla (Madrid) y Calahorra (La Rioja), turnados respectivamente a los Departamentos 1.º y 3.º, tal y como se expresa en el cuadro siguiente:

EXPEDIENTES DE CANCELACIÓN DE FIANZAS

Órgano	Pendientes 1/01/2017	Ingresados 2017	Resueltos 2017	Pendientes 31/12/2017
Dpto. 1	0	1	0	1
Dpto. 2	0	0	0	0
Dpto. 3	0	1	0	1
Total	0	2	0	2

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 total de recursos tramitados ante la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas es el que se expresa a continuación:

	Núm. de recursos
Recursos de Apelación.....	34
Recursos del artículo 46.2 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.	1
Recursos del artículo 48.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.	20
Recursos del artículo 41.2 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.	1

	Núm. de recursos
Recursos de queja	1
Piezas de abstención	1
Total recursos ingresados:	58

La evolución de este dato en los siete 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

Del número total de Recursos tramitados en 2017, fueron resueltos por la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas 54, cuyas resoluciones revistieron forma de Sentencia y de Auto con la siguiente distribución:

CLASIFICACIÓN DE LOS RECURSOS POR LA FORMA DE TERMINACIÓN

Sentencias	36
Autos	18
Total	54

La actividad jurisdiccional de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas, desde un punto de vista cuantitativo, ha sido semejante a la que se ha venido produciendo en años anteriores.

3.4.4 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.

3.4.4.1 Demandas

Durante el precedente año 2017, el Fiscal ha interpuesto 6 demandas, siendo de destacar que el importe total de las cantidades, cuyo reintegro se solicita, asciende a 847.582,42€.

La evolución de este dato en los últimos siete 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

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 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 López López¹¹, el Ministerio Fiscal, por imperativo de la Constitución, de su Estatuto Orgánico y de las

¹¹ López López, Juan Carlos. El Tribunal de Cuentas: fiscalización y enjuiciamiento. Estudios de Derecho Judicial n.º 83. 2005. «La legitimación pasiva en los procedimientos jurisdiccionales de responsabilidad contable». Págs. 166 a 168.

Leyes propias del Tribunal de Cuentas, 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 ciudadanos¹².

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.

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 pre-

¹² Ver Sola Fernández, Mariano. El Tribunal de Cuentas: fiscalización y enjuiciamiento. Estudios de Derecho Judicial n.º 83. 2005. «La legitimación activa en los procedimientos de responsabilidad contable. Especial referencia al Ministerio Fiscal». Págs. 131 a 135.

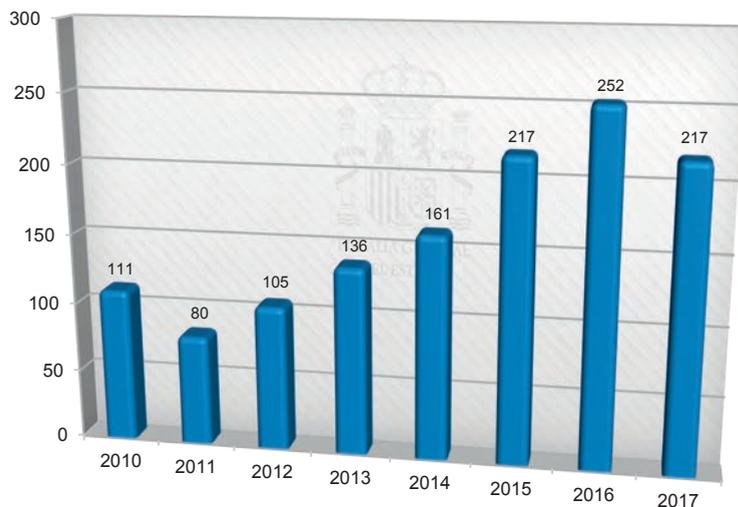
ocupación por la falta de equilibrio presupuestario en sus cuentas y la constancia de diversas irregularidades, tales como compromisos de gastos y ordenación de pagos sin suficiente y adecuado crédito para realizarlos.

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

DILIGENCIAS PREPROCESALES

Año	Número
2010	111
2011	80
2012	105
2013	136
2014	161
2015	217
2016	252
2017	217

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

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.

3.5 **Jurisprudencia contable. Auto de 31 de mayo de 2017 de la Sala 3.^a del Tribunal Supremo**

El artículo 12.2.b) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante LJCA) establece que la Sala de lo contencioso-administrativo del TS conoce de los recursos de casación y revisión contra las resoluciones dictadas por el TCu, de acuerdo con lo establecido en su Ley de Funcionamiento.

Por otra parte, el artículo 84.1 de la LFTCu se remite a la LJCA en lo que afecta a la preparación, interposición, sustanciación y decisión de los recursos de casación. Y, a su vez, el artículo 86.4 de la LJCA establece que «Las resoluciones del Tribunal de Cuentas en materia de responsabilidad contable serán susceptibles de recurso de casación en los casos establecidos en su Ley de Funcionamiento».

Este juego de mutuas remisiones normativas plantea dificultades de interpretación, una vez que ha entrado en vigor la reforma operada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, cuya disposición final tercera introduce cambios importantes en la regulación del recurso de casación contencioso administrativo.

Como indica Tolosa Tribiño¹³, en el nuevo modelo, la cuantía del asunto judicial desaparece como criterio de acceso al recurso de casación ante el TS, siendo sustituido por el criterio del denominado «interés casacional objetivo», concepto jurídico de compleja definición.

Ello, según afirma el citado autor, plantea dos problemas. El primero es determinar qué resoluciones y bajo qué criterio van a tener acceso a la casación las decisiones del TCu. El segundo problema reside en esclarecer si se mantiene el sistema de motivos tasados para este recurso.

Estas cuestiones han sido despejadas por el Auto del TS, Sala 3.^a, Sección 1.^a, de fecha 31 de mayo de 2017, recurso n.º 60/17, que opta por una aplicación completa del recurso de casación contenida en la LJCA, prescindiendo de los requisitos exigidos en la LFTCu.

Dada la relevancia del tema y la interesante argumentación de la Sala 3.^a del TS, se transcriben a continuación los razonamientos jurídicos segundo a cuarto del referido Auto de 31 de mayo de 2017:

«Segundo. Para determinar cuál sea la normativa aplicable al recurso de casación contra las resoluciones del Tribunal de Cuentas resulta necesario partir de lo dispuesto en el artículo 86.4 LJCA

¹³ Tolosa Tribiño, César. El Tribunal de Cuentas y la lucha contra la corrupción: actualidad, funcionamiento y reforma. Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Julio 2017. «Nuevas perspectivas del enjuiciamiento contable: el control casacional». Págs. 209 a 231

–único precepto contenido en nuestra ley procesal sobre la cuestión y cuya redacción actual no difiere en absoluto de la normativa anterior–, a cuyo tenor *las resoluciones del Tribunal de Cuentas en materia de responsabilidad contable serán susceptibles de recurso de casación en los casos establecidos en su Ley de Funcionamiento*.

Y en la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, se establece, en lo que ahora interesa y respecto del *recurso de casación en materia de responsabilidad contable*, lo siguiente: a) Que la competencia corresponde exclusivamente a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (artículo 81.1); b) Que son susceptibles de tal recurso las sentencias definitivas pronunciadas por las Salas del Tribunal en apelación o en única instancia cuando la cuantía del procedimiento exceda de 3.000.000 de pesetas, aunque *esta cuantía se entenderá, en su caso, elevada o disminuida, sin necesidad de precepto legal que así lo exprese, en la medida en que lo sea para el recurso de casación en el proceso civil* (artículo 81.2); c) Que el recurso de casación ha de fundarse necesariamente en alguno o algunos de los cinco motivos tasados que la norma prevé (artículo 82.1); d) Que el recurso de casación *se preparará, interpondrá, sustanciará y decidirá de conformidad con lo dispuesto en la Ley reguladora del proceso contencioso-administrativo*, sin que sea necesaria garantía de depósito alguno (artículo 84.1).

Esta última remisión a *la ley reguladora del proceso contencioso-administrativo* (cuando en la fecha de publicación de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas no existía en el proceso contencioso-administrativo el recurso de casación, introducido por la reforma procesal de 1992) obligó al legislador de 1988 a incluir una extensa disposición transitoria –la tercera– para regular el régimen de preparación, interposición, sustanciación y decisión del recurso de casación previsto. Y esta fue, sin duda, la razón por la que el artículo 81.2 de la Ley de Funcionamiento hubo de remitirse a la Ley de Enjuiciamiento Civil para fijar la cuantía mínima del procedimiento en el que se dictó la resolución que pretende recurrirse en casación, cuantía que, en el año 1988, era también en el ámbito civil de 3.000.000 pesetas.

Sea como fuere, la compleja regulación que acaba de exponerse obliga a despejar varias incógnitas en punto al régimen actual del recurso de casación contra resoluciones del Tribunal de Cuentas: la primera, qué resoluciones son susceptibles de tal recurso; la segunda, si éstas han de haber sido dictadas en procedimientos cuya cuantía supere un determinado umbral (en concreto, los 600.000 euros a los que se refiere actualmente el artículo 477.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil); la tercera, si el recurso debe fundarse necesariamente en

alguno de los motivos tasados establecidos en el artículo 82.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas; la cuarta, si los escritos de preparación, con o sin referencia a aquellos motivos, deben o no atemperarse a las exigencias contenidas en el actual artículo 89.2 LJCA.

En definitiva, resulta obligado determinar cómo conciliar la vigencia –declarada expresamente por el legislador de 2015 al remitirse a la misma– de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas en relación con un recurso de casación cuya configuración formal y material –a tenor de la regulación aprobada por ese mismo legislador– puede resultar difícilmente compatible con las previsiones de aquella Ley.

Tercero. La solución a la primera de aquellas cuestiones (qué resoluciones son recurribles) no requiere especiales esfuerzos hermenéuticos. Entendemos que deben ser las previstas en el artículo 81.2 de la Ley de Funcionamiento (las sentencias definitivas pronunciadas por las Salas del Tribunal en apelación o en única instancia y los autos a los que dicho precepto hace mención) por una razón esencial en relación con las sentencias (que es el supuesto que ahora nos ocupa): si el recurso de casación solo es admisible en materia de responsabilidad contable (porque así lo dicen tanto la Ley de esta Jurisdicción como la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas), es evidente que nunca será posible el mismo respecto de resoluciones de los Consejeros de Cuentas, pues éstos –según el artículo 53.1 de la Ley de Funcionamiento– solo actúan en aquella materia *en primera instancia* (con posibilidad de apelación cualquiera que sea la cuantía del procedimiento).

Dicho en otros términos, no cabe en ningún caso equiparar las sentencias de los Consejeros de Cuentas a las de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo pues para que éstas puedan acceder a la casación es preciso, como presupuesto esencial, que hayan sido dictadas en única instancia, circunstancia que no es posible –a tenor del precepto citado– en el caso de los Consejeros de Cuentas.

Más compleja es la respuesta al segundo de los interrogantes mencionados, referido a la cuantía del procedimiento en el que la sentencia recurrida se dictó. A nuestro juicio, varias razones obligan a descartar el requisito de la cuantía como presupuesto necesario para que las sentencias del Tribunal de Cuentas accedan a la casación:

1. Cuando se publica la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas el acceso a la casación civil requería que el asunto litigioso superara una determinada cuantía o que la sentencia recurrida en casación versara sobre filiación, maternidad, capacidad o estado civil de las personas (supuesto este –obvio es decirlo– de imposible aplicación en el ámbito de la jurisdicción contable). La posibilidad de que la

cuantía litigiosa dejase de ser presupuesto esencial del acceso a la casación solo se produjo con la entrada en vigor de la Ley 1/2000, de 7 de enero (casi doce años después de la publicación de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas), que incorpora el concepto de interés casacional, criterio desconocido hasta entonces en nuestro sistema procesal.

2. La previsión relativa a la cuantía que establecía el artículo 81.2 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (*se entenderá, en su caso, elevada o disminuida, sin necesidad de precepto legal que así lo exprese, en la medida en que lo sea para el recurso de casación en el proceso civil*) venía referida, por tanto, a un régimen en el que –salvo procedimientos especiales *ratione materiae*– se contemplaba una cuantía mínima como presupuesto imprescindible para acudir a la casación.

3. No entendemos forzado considerar que la referencia legal a una posible modificación de la cuantía (entendiéndola *elevada o disminuida*) abarca también un supuesto en el que se suprime por completo ese concepto (para la casación civil) cuando el asunto presenta una relevancia (el *interés casacional*) desconocida en el momento en el que aquella previsión legal se dicta.

4. Carece de sentido mantener como presupuesto esencial de acceso al recurso un parámetro (el de la cuantía) que ya no es el único en el proceso civil (a cuya ley reguladora se remite el artículo 81.2 de la Ley del Funcionamiento del Tribunal de Cuentas) y que ni siquiera está previsto en el nuevo régimen del recurso de casación contencioso-administrativo (siendo así que la preparación, interposición, sustanciación y decisión de tal recurso en relación con la jurisdicción contable debe atemperarse –por nueva remisión de aquella Ley– al proceso contencioso-administrativo).

5. Resulta difícilmente entendible, en definitiva, mantener un régimen diferenciado de acceso a la casación en relación exclusivamente al Tribunal de Cuentas cuando en asuntos civiles la *cuantía* puede dejar de ser relevante cuando existe interés casacional y, sobre todo, cuando en el recurso de casación contencioso-administrativo (cuya preparación, interposición, sustanciación y decisión es, por decisión legal, insistimos, la aplicable a la impugnación de sentencias del Tribunal de Cuentas) dicho parámetro cuantitativo resulta ser absolutamente irrelevante, pues el acceso a la casación en esta jurisdicción –tras la reforma operada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio– no está en modo alguno determinado por la cuantía del procedimiento en el que se dictó la resolución que pretende recurrirse.

Cuarto. Restan por analizar las otras dos cuestiones que apuntamos más arriba: si el recurso debe fundarse necesariamente en alguno de los motivos tasados establecidos en el artículo 82.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas y si los escritos de preparación –con o sin referencia a aquellos motivos– deben o no atemperarse a las exigencias contenidas en el actual artículo 89.2 LJCA.

Como se sigue de la normativa aplicable al recurso de casación contencioso-administrativo –y a diferencia del régimen de *motivos* que prevé el artículo 82.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas– el actual recurso puede interponerse por *cualquier infracción del ordenamiento jurídico, tanto procesal como sustantiva, o de la jurisprudencia* (artículo 88.1 LJCA), sin que se prevean en la nueva regulación motivos tasados como los recogidos en la legislación derogada o en aquel precepto de la Ley de Funcionamiento.

La práctica totalidad de los preceptos legales que regulan la admisión o la interposición del nuevo recurso aparecen referidos a un sistema en el que los *motivos* de casación (la esencia del régimen que se deroga) carecen por completo de sustantividad o relevancia. El modelo actual se sustenta en el *interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia*, la clave de bóveda del sistema, que resulta de todo punto incompatible con el encorsetamiento que el antiguo régimen de *motivos* implicaba y que, a nuestro juicio, no puede ser mantenido solo para el Tribunal de Cuentas so pena de mantener una regulación legal –con casi treinta años de vigencia sin modificación alguna– que, en este punto, resulta difícilmente conciliable con el régimen instaurado por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio.

A ello cabría añadir que si se optara por un sistema de *motivos de casación* no sería posible dotar de eficacia a la remisión contenida en el artículo 84.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas al régimen del proceso contencioso-administrativo respecto de la preparación, interposición, sustanciación y decisión del recurso de casación que ahora analizamos, pues tales actos procesales, como es sabido, ya no se sustentan en la apreciación de si concurren o no aquellos motivos, sino en la presencia en el caso de un interés casacional que haga necesario un pronunciamiento de la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

Por último, la respuesta a la pregunta sobre la forma, alcance y contenido de los escritos de preparación está, en parte, contestada con anterioridad: si el nuevo régimen, al que debe atemperarse la impugnación en casación de las resoluciones recurribles del Tribunal de Cuentas, exige al recurrente que fundamente con singular referencia al caso *que concurren alguno o algunos de los supuestos que, con arreglo a los apartados 2 y 3 del artículo anterior, permiten apreciar*

*el interés casacional objetivo y la conveniencia de un pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, es obvio que el escrito de preparación de los recursos de casación frente a resoluciones del Tribunal de Cuentas debe cumplir con tal exigencia –contenida en el artículo 89.2.f) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa– porque solo de esa forma podrá entenderse que la preparación del recurso se ha efectuado – como el artículo 84.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas dispone– *de conformidad con lo dispuesto en la Ley reguladora del proceso contencioso-administrativo.*»*

En definitiva:

1. Son recurribles en casación –además de los autos referidos en el artículo 81.2, apartados 2.º y 3.º de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas– las sentencias definitivas pronunciadas por las Salas del Tribunal de Cuentas en apelación o en única instancia en materia de responsabilidad contable con independencia de la cuantía del procedimiento en el que se hubieran dictado.

2. El recurso de casación que se prepare contra aquellas sentencias deberá ajustarse a las exigencias previstas en el actual artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sin que haya de fundarse en los motivos previstos en el artículo 82.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas».

3.6 Legitimación de las entidades públicas perjudicadas

Especial interés presenta la posición que puede adoptar la Administración o Entidad Pública perjudicada en las actuaciones previas o en la etapa ulterior, de naturaleza estrictamente jurisdiccional.

Conviene destacar que la legitimación de la Administración Pública, afectada en su integridad patrimonial, existe en tanto en cuanto trate de ejercer la acción contable contra los responsables que hayan ocasionado el menoscabo de los fondos públicos.

Consecuentemente, la referida Administración carece de interés legítimo para tratar de impedir el ejercicio de las pretensiones que otros legitimados activamente puedan formular (Actor Público o Ministerio Fiscal).

Expresamente, el artículo 55.1 de la LFTCu, establece que: «Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley Orgánica 2/1982, la legitimación activa corresponderá en todo caso a la Administración o Entidad Pública perjudicada, que podrá ejercer toda clase de pretensiones de responsabilidad contable ante el Tribunal de Cuentas...»

Por su parte, el artículo 55.2 de la LFTCu dispone que: «Se considerarán legitimados pasivamente los presuntos responsables directos o subsidiarios, sus causahabientes y cuantas personas se consideren perjudicadas por el proceso».

Los legitimados activos y pasivos están claramente delimitados, así como sus posibilidades de actuación en las distintas fases del procedimiento contable.

Resulta contrario a los principios del ordenamiento procesal contable y a la tutela judicial efectiva que un Ente Público, cuya legitimación exclusivamente deriva de ser perjudicado, actúe en defensa de los presuntos responsables que han generado el daño a las arcas públicas, ya sea en las denominadas diligencias preliminares, en actuaciones previas o en el proceso propiamente jurisdiccional. Tal confusión es inadmisibles.

El artículo 24.1 CE afirma que: «Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión».

La sentencia de la Sección 6.^a de la Sala 3.^a TS, de 8-6-15, recuerda que la legitimación constituye un presupuesto inexcusable del proceso e implica la existencia de una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión deducida en el recurso contencioso-administrativo, en referencia a un interés en sentido propio identificado y específico, de tal forma que la anulación del acto o la disposición

impugnados produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto.

Según la STS, Sala 3.^a, de 28 de septiembre de 2017, el interés abstracto por el cumplimiento de la ley institucionalmente no le corresponde más que al Ministerio Fiscal, a salvo los supuestos en que el ordenamiento jurídico reconoce la acción pública.

En este sentido, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 19-12-02, manifiesta lo siguiente:

«(...) el concepto de legitimación activa hace referencia a un título básico para el acceso a la jurisdicción que implica relación jurídico material entre la parte actora y el objeto procesal en atención al derecho o al interés legítimo cuya tutela se postula por aquélla, constituyendo así la aptitud para ser demandante en un proceso concreto y siendo un requisito necesario para que el órgano jurisdiccional pueda examinarla en cuanto al fondo en el sentido más propio del vocablo, debiendo ser casuística la respuesta a dicho problema de legitimación, sin que sea aconsejable ni una afirmación ni una negación indiferenciada para todos los casos, puesto que la clave para determinar si existe o no ese interés legítimo en la parte que se lo arroga en el proceso de impugnación de una resolución radica, muy en concreto, en que aquel concepto de interés legítimo a que se refiere el art. 28.1.a) de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción en su versión aplicable (más amplio que el de interés directo al que expresamente aludía dicho precepto en su anterior redacción), equivale a titularidad potencial de una posición de beneficio o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría si ésta prosperara (sentencias del Tribunal Constitucional 143/1987, 60/1982, 62/1983, 257/1988 y 97/1991 y de esta Sala de 24 de enero y 22 de diciembre de 1997, 8 de febrero y 8 de noviembre de 2000, entre otras de igual significado), o, si se prefiere, al efecto positivo de ventaja en la esfera jurídica del accionante o a la eliminación de una carga, perjuicio o gravamen contra éste en el caso de que se estimara su pretensión, siempre bajo el entendimiento de que no basta como título legitimador un puro y simple interés por el respeto de la legalidad, salvo en supuestos de «acción pública», o de criterios de oportunidad por muy extenso que sea el significado que al interés público se atribuye a efectos de legitimación activa.»

En tales supuestos, parece evidente que existirá un conflicto de intereses entre el Ente Público perjudicado y los presuntos responsables contables, por lo que aquél no podrá asumir actuaciones dirigidas

a la defensa de estos últimos y, en su caso, el órgano judicial deberá inadmitirlas por carecer de legitimación pasiva.

En supuesto de demanda reconvenzional formulado ante la jurisdicción contable, la Sala de Justicia del TCu por medio de Auto n.º 14/2017, de 26 de septiembre, afirma que la Comunidad Autónoma en cuestión es la titular de los fondos presuntamente perjudicados y, por ende, ostenta la legitimación en este procedimiento con arreglo a lo dispuesto en los artículos 47 de la LOTCu y 55.1 de la LFTCu.

Como pone de manifiesto dicha Sala de Justicia, en sentencia n.º 9/2017, de 21 de marzo, la víctima patrimonial del presunto alcance no puede integrarse en el círculo de legitimación pasiva del proceso contable, pues tal solución llevaría a que se le reclamara el reintegro de unas cantidades por daños ocasionados en su propio patrimonio, en otras palabras, que se indemnizase a sí misma, lo que no resulta atendible ni desde la lógica jurídica ni desde la legalidad procesal aplicable a un procedimiento de exigencia de responsabilidad contable como el presente.

De acuerdo con el artículo 55.2 de la LFTCu, se consideran legitimados pasivos a los presuntos responsables contables y, según el artículo 49.1 de la misma norma la responsabilidad contable resulta exigible a quienes, por tener encomendada la gestión de bienes o derechos de titularidad pública, quedan obligados a rendir cuentas de los mismos.

La extensión subjetiva de la referida responsabilidad alcanza, de conformidad con la interpretación sistemática de los artículos 38.1, 15.1 y 2.b) de la LOTCu, a quienes «recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos», debiendo además la actividad gestora de bienes y derechos de titularidad pública tener su fundamento en un vínculo jurídico «funcionarial, laboral o administrativo» (SS de la Sala de Justicia n.º 8/07, de 6 de junio; 18/04, de 13 de septiembre; y 4/01, de 28 de febrero), si bien tampoco puede olvidarse que se ha perfilado un concepto amplio de gestor y de cuentadante en las SS de la citada Sala n.º 21/99, de 26 de noviembre; 11/04, de 6 de abril; y 12/96, de 20 de noviembre.

3.7 Novedades en materia de contratación pública

3.7.1 INTRODUCCIÓN

No es preciso realizar un gran esfuerzo argumental para destacar la importancia de la contratación administrativa en el contexto económico de nuestro país.

Con la simple lectura del informe sobre análisis de la contratación pública en España, elaborado por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia con fecha 5 de febrero de 2015, se evidencia que nos encontramos ante el ámbito más importante de actuación económica de las diferentes Administraciones Públicas, con incidencia clave en los procesos productivos, en la competencia y en los fenómenos de corrupción.

El citado informe indica que: «En términos cuantitativos, la contratación pública en los países desarrollados excede del 15 % del Producto Interior Bruto (PIB), situándose en el caso español en aproximadamente el 18,5 % del PIB. Es decir, alrededor de 194.000 millones de euros anuales o más de 4.100 euros anuales per cápita. Cualitativamente, la sanidad, la educación, la justicia, la seguridad pública, el transporte y prácticamente cualquier otro aspecto de la realidad económica diaria se ve afectado profundamente por qué, cómo, cuánto, cuándo y por quién se aprovisiona de bienes y servicios el sector público, en todas sus dimensiones territoriales y formas jurídicas».

En términos de gasto, prosigue el referido informe, «Se estima que en ausencia de presión concurrencial se pueden originar desviaciones medias, al alza, del 25 % del presupuesto de la contratación pública. En España, a nivel agregado, esto podría implicar hasta un 4,6 % del PIB anual, aproximadamente 47.500 millones de euros/año».

Dada la necesidad de actualizar nuestra legislación a los estándares europeos, se ha llevado a cabo la aprobación de la nueva ley de contratación pública.

En efecto, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, *de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014* (en adelante, LCSP), ha entrado en vigor el pasado 9 de marzo del presente año, derogando el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), aprobado por RDL 3/2011, de 14 de noviembre, así como cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a la LCSP.

La Ley 9/2017 se aplica a los expedientes de contratación que se inicien con posterioridad a su entrada en vigor, entendiéndose por su

inicio la publicación de la convocatoria de la licitación (o la aprobación de los pliegos en los procedimientos sin publicidad). Los contratos adjudicados antes de la entrada en vigor de la nueva Ley se registrarán por el precedente texto legal.

Se definen los contratos del sector público como aquellos contratos onerosos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que celebren las entidades enumeradas en el artículo 3 de la LCSP, entendiendo que tendrán carácter oneroso, cuando el contratista obtenga algún tipo de beneficio económico, ya sea de forma directa o indirecta.

3.7.2 ÁMBITO SUBJETIVO

En la legislación de contratación del sector público se puede encontrar un triple ámbito subjetivo de aplicación, que establece una mayor intensidad de implementación de la propia normativa en función del tipo de sujeto de que se trate.

En el nivel de mayor aplicación se encuentran las Administraciones Públicas, después los entes del sector público que, no teniendo el carácter de Administración Pública, constituyen poderes adjudicadores, y, por último, los entes del sector público que no son Administraciones Públicas ni poderes adjudicadores.

Se amplía el ámbito subjetivo de la Ley, por cuanto se incluye a «Los partidos políticos, en el sentido definido en el artículo 1 de la Ley Orgánica 8/2007, de Financiación de los Partidos Políticos; así como las organizaciones sindicales reguladas en la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, y las organizaciones empresariales y asociaciones profesionales a las que se refiere la Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del derecho de asociación sindical, además de las fundaciones y asociaciones vinculadas a cualquiera de ellos, cuando cumplan los requisitos para ser poder adjudicador de acuerdo con la letra d) del apartado 3 del presente artículo, y respecto de los contratos sujetos a regulación armonizada deberán actuar conforme a los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, igualdad y no discriminación sin perjuicio del respeto a la autonomía de la voluntad y de la confidencialidad cuando sea procedente.

Los sujetos obligados deberán aprobar unas instrucciones internas en materia de contratación que se adecuarán a lo previsto en el párrafo anterior y a la normativa comunitaria, y que deberán ser informadas antes de su aprobación por el órgano al que corresponda su asesoramiento jurídico. Estas instrucciones deberán publicarse en sus respectivas páginas web» (art. 3.4).

Debe destacarse que constituyen poderes adjudicadores, las siguientes entidades:

- a) Las Administraciones Públicas.
- b) Las fundaciones públicas.
- c) Las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social.
- d) Todas las demás entidades con personalidad jurídica propia distintas de las expresadas en las letras anteriores que hayan sido creadas específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos que deban considerarse poder adjudicador de acuerdo con los criterios de este apartado 3, bien financien mayoritariamente su actividad; bien controlen su gestión; o bien nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.
- e) Las asociaciones constituidas por las entidades mencionadas en las letras anteriores (artículo 3.3).

3.7.3 CRITERIOS DE CONTRATACIÓN

El artículo 1.3 introduce, como elemento novedoso, que «En toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos. Igualmente se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social».

Consideraciones de tipo medioambiental son las que persiguen la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, el mantenimiento o mejora de los valores medioambientales que pueden verse afectados por la ejecución del contrato, una gestión más sostenible del agua, el fomento del uso de las energías renovables, la promoción del reciclado de productos y el uso de envases reutilizables, o el impulso de la entrega de productos a granel y la producción ecológica (artículo 202.2 LCSP).

Las consideraciones de tipo social o relativas al empleo, podrán introducirse, entre otras, con alguna de las siguientes finalidades: hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad; contratar un número de personas con discapacidad superior al que exige la legislación nacional; promover el empleo de personas con especiales dificultades de inserción en el mercado laboral, en particular de las personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclu-

sión social a través de Empresas de Inserción; eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado, favoreciendo la aplicación de medidas que fomenten la igualdad entre mujeres y hombres en el trabajo; favorecer la mayor participación de la mujer en el mercado laboral y la conciliación del trabajo y la vida familiar; combatir el paro, en particular el juvenil, el que afecta a las mujeres y el de larga duración; favorecer la formación en el lugar de trabajo; garantizar la seguridad y la protección de la salud en el lugar de trabajo y el cumplimiento de los convenios colectivos sectoriales y territoriales aplicables; medidas para prevenir la siniestralidad laboral; otras finalidades que se establezcan con referencia a la estrategia coordinada para el empleo, definida en el artículo 145 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; o garantizar el respeto a los derechos laborales básicos a lo largo de la cadena de producción mediante la exigencia del cumplimiento de las Convenciones fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo, incluidas aquellas consideraciones que busquen favorecer a los pequeños productores de países en desarrollo, con los que se mantienen relaciones comerciales que les son favorables tales como el pago de un precio mínimo y una prima a los productores o una mayor transparencia y trazabilidad de toda la cadena comercial (artículo 202.2 LCSP).

3.7.4 CLASIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS

En el ámbito de las concesiones, desaparece la figura del contrato de gestión de servicio público y, con ello, la regulación de los diferentes modos de gestión indirecta de los servicios públicos que se hacía en el artículo 277 del anterior texto refundido. Surge en su lugar, y en virtud de la nueva Directiva relativa a la adjudicación de contratos de concesión, la nueva figura de la concesión de servicios, que se añade dentro de la categoría de las concesiones a la ya existente figura de la concesión de obras.

En los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios, necesariamente debe haber una transferencia del riesgo operacional de la Administración al concesionario, delimitándose en el artículo 14 de la Ley, en línea con lo establecido en la nueva Directiva de adjudicación de contratos de concesión, los casos en que se considerará que el concesionario asume dicho riesgo operacional.

Los poderes públicos siguen teniendo libertad para prestar por sí mismos determinadas categorías de servicios, en concreto los servicios que se conocen como servicios a las personas, como ciertos servi-

cios sociales, sanitarios, incluyendo los farmacéuticos, y educativos u organizar los mismos de manera que no sea necesario celebrar contratos públicos, por ejemplo, mediante la simple financiación de estos servicios o la concesión de licencias o autorizaciones a todos los operadores económicos que cumplan las condiciones previamente fijadas por el poder adjudicador, sin límites ni cuotas, siempre que dicho sistema garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación.

En la regulación del contrato mixto, se distingue entre la preparación y adjudicación del contrato, donde se recogen las normas que establecen las Directivas, y los efectos y extinción. Respecto de la preparación y adjudicación, la regla general es que al contrato mixto se le aplican, según los casos, las normas del contrato cuya prestación sea la principal o cuyo valor estimado sea más elevado. En cuanto a los efectos y extinción, la Ley hace remisión a lo que se establezca en los correspondientes pliegos de cláusulas administrativas.

Se suprime la figura del contrato de colaboración público privada, como consecuencia de la escasa utilidad de esta figura en la práctica. La experiencia ha demostrado que el objeto de este contrato se puede realizar a través de otras modalidades contractuales, como es, fundamentalmente, el contrato de concesión.

En lo que respecta a los contratos de obras, suministros y servicios celebrados en el ámbito de la Defensa y Seguridad, estos seguirán rigiéndose por su correspondiente Ley específica. Sin embargo, las concesiones de obras y servicios celebradas en estos mismos ámbitos sí se sujetan a esta Ley.

Se lleva a cabo una nueva regulación del llamado «medio propio» de la Administración, encomiendas de gestión o aplicación práctica de la técnica denominada *in house*, que pasa ahora a llamarse «encargos a medios propios». Así, nos encontramos los casos de encargos entre entidades del sector público, como supuestos de ejecución directa de prestaciones a través de medios propios personificados, distinguiéndose entre el encargo hecho por un poder adjudicador, de aquel que se hubiera realizado por otra entidad que no tenga la consideración de poder adjudicador, manteniéndose los casos de la ejecución directa de prestaciones por la Administración Pública con la colaboración de empresarios particulares o a través de medios propios no personificados. En la Ley, siguiendo las directrices de la nueva Directiva de contratación, han aumentado las exigencias que deben cumplir estas entidades, con lo que se evitan adjudicaciones directas que pueden menoscabar el principio de libre competencia. Se encuentran aquí requisitos tales como que la entidad que tenga el carácter de «medio

propio» disponga de medios personales y materiales adecuados para cumplir el encargo que se le haga, que haya recabado autorización del poder adjudicador del que dependa, que no tenga participación de una empresa privada y que no pueda realizar libremente en el mercado más de un 20 por ciento de su actividad.

En aplicación de los principios de necesidad, idoneidad y eficiencia, las entidades del sector público podrán, previo cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos, celebrar contratos derivados de proyectos promovidos por la iniciativa privada, en particular con respecto a los contratos de concesión de obras y concesión de servicios, incluidos en su modalidad de sociedad de economía mixta (artículo 28.3).

Igualmente, dichas entidades programarán la actividad de contratación pública, que desarrollarán en un ejercicio presupuestario o períodos plurianuales y darán a conocer su plan de contratación anticipadamente mediante un anuncio de información previa previsto en el artículo 134 que al menos recoja aquellos contratos que quedarán sujetos a una regulación armonizada (artículo 28.4).

Se establece que las entidades pertenecientes al sector público podrán cooperar entre sí de alguna de las siguientes formas recogidas en el artículo 31, sin que el resultado de esa cooperación pueda calificarse de contractual.

Se introduce un nuevo procedimiento de asociación para la innovación (artículo 177 a 182 de la LCSP), configurado para los casos en que resulte necesario realizar actividades de investigación y desarrollo respecto de obras, servicios y productos innovadores que vayan a ser adquiridos por la Administración.

En los pliegos de cláusulas administrativas particulares, el órgano de contratación determinará cuál es la necesidad de un producto, servicio u obra innovadores que no puede ser satisfecha mediante la adquisición de productos, servicios u obras ya disponibles en el mercado. Indicará, asimismo, qué elementos de la descripción constituyen los requisitos mínimos que han de cumplir todos los licitadores, y definirá las disposiciones aplicables a los derechos de propiedad intelectual e industrial. La información facilitada será lo suficientemente precisa como para que los empresarios puedan identificar la naturaleza y el ámbito de la solución requerida y decidir si solicitan participar en el procedimiento (artículo 177.1).

Se reduce la capacidad para adjudicar de forma directa contratos menores. Se establecen los límites en un importe inferior a 40.000 € y 15.000 €, que, con la legislación anterior, eran de 50.000 € (contratos de obras) y 18.000 € (contratos de suministro o de servicios), IVA no incluido.

En efecto el artículo 118 dispone que:

«1. Se consideran contratos menores los contratos de valor estimado inferior a 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 229 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal.

En los contratos menores la tramitación del expediente exigirá el informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato. Asimismo, se requerirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan.

2. En el contrato menor de obras, deberá añadirse, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando normas específicas así lo requieran. Deberá igualmente solicitarse el informe de las oficinas o unidades de supervisión a que se refiere el artículo 235 cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.

3. En el expediente se justificará que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación, y que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra que consta en el apartado primero de este artículo. El órgano de contratación comprobará el cumplimiento de dicha regla. Quedan excluidos los supuestos encuadrados en el artículo 168.a).2.º

4. Los contratos menores se publicarán en la forma prevista en el artículo 63.4.»

La adjudicación se realizará, ordinariamente, utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación basados en el principio de mejor relación calidad-precio, y utilizando el procedimiento abierto o el procedimiento restringido, salvo los contratos de concesión de servicios especiales del Anexo IV, que se adjudicarán mediante este último procedimiento.

En los supuestos del artículo 168 podrá seguirse el procedimiento negociado sin publicidad; en los casos previstos en el artículo 167 podrá recurrirse al diálogo competitivo o a la licitación con negociación; y en los indicados en el artículo 177 podrá emplearse el procedimiento de asociación para la innovación.

Los contratos menores podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación, cumpliendo con las normas establecidas en el artículo 118.

En los contratos relativos a la prestación de asistencia sanitaria en supuestos de urgencia y con un valor estimado inferior a 30.000 euros, no serán de aplicación las disposiciones de esta Ley relativas a la preparación y adjudicación del contrato.

3.7.5 RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN

Se amplía el ámbito de aplicación de este recurso, sin que dicha ampliación afecte a la necesaria agilidad que debe tener el sistema en la resolución de estos recursos, dejando de estar vinculado a los contratos sujetos a regulación armonizada, de tal manera que se puede interponer en el caso de contratos de obras, concesiones de obras y de servicios cuyo valor estimado supere los tres millones y contratos de suministros cuyo valor supere los cien mil euros.

El recurso, que mantiene el carácter potestativo, tendrá efectos suspensivos automáticos siempre que el acto recurrido sea el de adjudicación, salvo en el caso de contratos basados en un acuerdo marco o de contratos específicos en el marco de un sistema dinámico de adquisición. Esta última salvedad encuentra su fundamento en que en este tipo de contratos un plazo suspensivo obligatorio podría afectar a los aumentos de eficiencia que se pretende obtener con estos procedimientos de licitación, tal y como establece el considerando 9 de la Directiva 2007/66/CE, por la que se modifican las Directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE en lo que respecta a la mejora de la eficacia en los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos.

El citado recurso se podrá interponer contra los anuncios de licitación, pliegos, documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación, actos de trámite que cumplan los requisitos de esta Ley, acuerdos de adjudicación adoptados por poderes adjudicadores, así como modificaciones contractuales, encargos a medios propios siempre que no cumplan las condiciones previstas en esta Ley y acuerdos de rescate de concesiones.

Podrá interponer el recurso especial, en materia de contratación, cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso (artículo 48.1).

Estarán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas últimas implican el incumplimiento, por parte

del empresario, de sus obligaciones sociales o laborales, respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. Se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados (artículo 48.2).

Contra la resolución dictada en este procedimiento solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo conforme a lo dispuesto en el artículo 10, letras k) y l) del apartado 1 y en el artículo 11, letra f) de su apartado 1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (artículo 59.1).

3.7.6 PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

El artículo 64 LCSP impone a los órganos de contratación la obligación de tomar las medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación. A tal efecto, se amplía el concepto de conflicto de intereses.

De conformidad con lo establecido en los artículos 71 a 73 LCSP se amplían las prohibiciones de contratar.

Con claro criterio de profesionalización en el ámbito de la contratación, el artículo 326.5 LCSP indica que: «En ningún caso podrán formar parte de las Mesas de contratación ni emitir informes de valoración de las ofertas los cargos públicos representativos ni el personal eventual. Podrá formar parte de la Mesa personal funcionario interino únicamente cuando no existan funcionarios de carrera suficientemente cualificados y así se acredite en el expediente. Tampoco podrá formar parte de las Mesas de contratación el personal que haya participado en la redacción de la documentación técnica del contrato de que se trate, salvo en los supuestos a que se refiere la Disposición adicional segunda. Las Mesas de contratación podrán, asimismo, solicitar el asesoramiento de técnicos o expertos independientes con conocimientos acreditados en las materias relacionadas con el objeto del contrato. Dicha asistencia será autorizada por el órgano de contratación y deberá ser reflejada expresamente en el expediente, con referencia a las identidades de los técnicos o expertos asistentes, su formación y su experiencia profesional».

Además, se crea la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de Proyectos que velará por la correcta aplicación de la legislación y, en particular, por promover la concurrencia y combatir las ilegalidades, en relación con la contratación pública. La Oficina actuará con plena independencia orgánica y funcional. Velará por el

respeto a los principios de publicidad y concurrencia y por las prerrogativas que corresponden a la Administración. En el caso de que la Oficina tenga conocimiento de hechos constitutivos de delito o infracción a nivel estatal, autonómico o local, dará traslado inmediato, en función de su naturaleza, a la fiscalía u órganos judiciales competentes, o a las entidades u órganos administrativos competentes, incluidos el Tribunal de Cuentas y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (artículo 332 LCSP).

Integrada en la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión, se crea la Oficina Nacional de Evaluación, que tiene como objetivo analizar la sostenibilidad financiera de los contratos de concesiones de obras y contratos de concesión de servicios, a cuyos efectos emitirá informe preceptivo previo a la licitación de tales contratos a celebrar por los poderes adjudicadores y entidades adjudicadoras, así como por otros entes, organismos y entidades dependientes de la Administración General del Estado y de las Corporaciones Locales, en los siguientes casos:

a) Cuando se realicen aportaciones públicas a la construcción o a la explotación de la concesión, así como cualquier medida de apoyo a la financiación del concesionario.

b) Las concesiones de obras y concesiones de servicios en las que la tarifa sea asumida total o parcialmente por el poder adjudicador concedente, cuando el importe de las obras o los gastos de primer establecimiento superen un millón de euros.

Asimismo, informará los acuerdos de restablecimiento del equilibrio del contrato, en los casos previstos en los artículos 270.2 y 290.4 respecto de las concesiones de obras y concesiones de servicios que hayan sido informadas previamente de conformidad con las letras a) y b) anteriores o que, sin haber sido informadas, supongan la incorporación en el contrato de alguno de los elementos previstos en estas.

La Oficina Nacional de Evaluación podrá proponer, en atención a los resultados obtenidos de las actuaciones previstas en la Estrategia Nacional de Contratación Pública, la ampliación del ámbito de aplicación de este artículo a contratos distintos de los recogidos en los párrafos anteriores. La ampliación del ámbito, se aprobará mediante Orden del Ministro de Hacienda y Función Pública, a propuesta de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, previo informe de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (artículo 333 LCSP)

El artículo 335 LCSP contempla la remisión de contratos al TCU en los siguientes términos:

«1. Dentro de los tres meses siguientes a la formalización del contrato, para el ejercicio de la función fiscalizadora, deberá remitirse al Tribunal de Cuentas u órgano externo de fiscalización de la Comunidad Autónoma una copia certificada del documento en el que se hubiere formalizado aquel, acompañada de un extracto del expediente del que se derive, siempre que el precio de adjudicación del contrato o en el caso de acuerdos marco, el valor estimado, exceda de 600.000 euros, tratándose de obras, concesiones de obras, concesiones de servicios y acuerdos marco; de 450.000 euros, tratándose de suministros; y de 150.000 euros, tratándose de servicios y de contratos administrativos especiales.

Asimismo, serán objeto de remisión al Tribunal de Cuentas u órgano externo de fiscalización de la Comunidad Autónoma la copia certificada y el extracto del expediente a los que se refiere el párrafo anterior, relativos a los contratos basados en un acuerdo marco y a los contratos específicos celebrados en el marco de un sistema dinámico de adquisición, siempre que el precio de adjudicación del contrato exceda en función de su naturaleza de las cuantías señaladas en el citado párrafo.

Además, se remitirá una relación del resto de contratos celebrados incluyendo los contratos menores, excepto aquellos que siendo su importe inferior a cinco mil euros se satisfagan a través del sistema de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores, donde se consignará la identidad del adjudicatario, el objeto del contrato y su cuantía. Dichas relaciones se ordenarán por adjudicatario. Esta remisión podrá realizarse directamente por vía electrónica por la Plataforma de Contratación donde tenga ubicado su perfil del contratante el correspondiente órgano de contratación.

2. Igualmente se comunicarán al Tribunal de Cuentas u órgano externo de fiscalización de la Comunidad Autónoma las modificaciones, prórrogas o variaciones de plazos, las variaciones de precio y el importe final, la nulidad y la extinción normal o anormal de los contratos indicados.

3. Lo dispuesto en los dos apartados anteriores se entenderá sin perjuicio de las facultades del Tribunal de Cuentas o, en su caso, de los correspondientes órganos de fiscalización externos de las Comunidades Autónomas para reclamar cuantos datos, documentos y antecedentes estime pertinentes con relación a los contratos de cualquier naturaleza y cuantía.

4. Las comunicaciones a que se refiere este artículo se efectuarán por el órgano de contratación en el ámbito de la Administración General del Estado y de entidades del sector público dependientes de ella.

5. La forma y el procedimiento para hacer efectivas las remisiones a que se refiere el presente artículo podrán determinarse por el Tribunal de Cuentas u órgano externo de fiscalización de la Comunidad Autónoma mediante las correspondientes instrucciones».

3.8 Control interno del sector público local

El Sector Público Local en España constituye una verdadera constelación de entidades, que, en su conjunto, alcanza la cantidad de 17.369, según datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública del año 2016.

Se distingue entre las entidades principales (13.006), donde se encuentran los municipios, diputaciones, consejos, cabildos, entidades de ámbito inferior al municipio, agrupaciones de municipios, mancomunidades, comarcas y áreas metropolitanas; y las entidades dependientes (4.363), entre las que se ubican los organismos autónomos, entidades públicas empresariales, consorcios, sociedades, fundaciones y asociaciones.

Es evidente la importancia económica del Sector Público Local, por cuanto el gasto total ejecutado, en el año 2015, fue de 44.918 millones de euros, mientras los derechos reconocidos netos ascendieron a 47.632 millones de euros. El endeudamiento de las entidades locales se situaba, en el mencionado ejercicio, en 26.481 millones de euros.

El TCU estima conveniente establecer medidas para que el presupuesto de las entidades locales constituya una auténtica herramienta de gestión, planificación y toma de decisiones, así como concretar instrumentos estructurales que permitan garantizar la solvencia financiera de las indicadas entidades. Debe evitarse que estas actúen sin presupuestos o con la inclusión en ellos de ingresos carentes de posibilidades efectivas de realización, así como con modificaciones de créditos sin financiación.

Las normas sobre gestión económico-financiera abarcan los temas presupuestarios, contables y de control.

En lo que afecta al ámbito del control de la Administración Local, el artículo 213 del *Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales* (TRLRHL) dispone que: «Se ejercerán en las Entidades Locales con la extensión y efectos que se determina en los artículos siguientes las funciones de control interno respecto de su gestión económica, de los organismos autónomos y de las sociedades mercantiles de ellas dependientes, en sus modalidades de función interventora, función de control financiero, incluida la auditoría de cuentas de las entidades que se determinen reglamentariamente, y función de control de la eficacia. A propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el Gobierno establecerá las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal controla-

dor y destinatarios de los informes de control, que se deberán seguir en el desarrollo de las funciones de control indicadas en el apartado anterior. Los órganos interventores de las Entidades Locales remitirán con carácter anual a la Intervención General de la Administración del Estado un informe resumen de los resultados de los citados controles desarrollados en cada ejercicio, en el plazo y con el contenido que se regulen en las normas indicadas en el párrafo anterior».

El desarrollo reglamentario de esta materia se ha producido a través del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, *por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local*, que entrará en vigor el 1 de julio de 2018 (en adelante el Decreto).

Como señala Jiménez Ríos¹⁴, el citado Real Decreto viene a establecer cauces de mejora y reforzamiento de las relaciones entre los órganos de control interno y externo de los entes del sector público local, con lo que, en definitiva, se fortalecerá el propio control de los fondos públicos.

El Reglamento aprobado cumple con la doble función de desarrollar las previsiones incorporadas al texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, a raíz de la promulgación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, *de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración*, e incorporar reglas, técnicas y procedimientos de auditoría que se traduzcan en mejoras sustanciales en el ejercicio del control interno en las Entidades Locales.

En este sentido, podemos distinguir entre la función interventora y el control financiero. Ambas modalidades incluyen el control de eficacia, que consistirá en verificar el grado de cumplimiento de los objetivos programados, del coste y rendimiento de los servicios de conformidad con los principios de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el uso de los recursos públicos locales.

La función interventora constituye un control de legalidad, referido a la fiscalización e intervención previa de los actos de ejecución presupuestaria en cuanto a los gastos (aprobación del gasto, compromiso del gasto, reconocimiento de la obligación, ordenación del pago y pago material, órdenes de pago a justificar y anticipos de caja fija), sobre ingresos, y respecto de movimientos de fondos y valores, y operaciones no presupuestarias.

Como interesante novedad, en relación con la existencia de reparos, debe indicarse que el artículo 15 del Decreto establece la posibili-

¹⁴ Jiménez Ríos, Pilar. *Interventores Locales y Tribunal de Cuentas: la perfecta combinación para lograr un modelo de control de los fondos públicos*. El Consultor de los Ayuntamientos, Editorial Wolters Kluwer. La Ley 5334/2017.

dad de que el Presidente de la entidad local, o el pleno, con carácter previo a la resolución de la discrepancia, podrán elevar resolución de las discrepancias al órgano de control competente por razón de la materia de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera.

A tales efectos, el Presidente remitirá propuesta motivada de resolución de la discrepancia directamente a la Intervención General de la Administración del Estado o al órgano equivalente, en el caso de que la Comunidad Autónoma tenga atribuida la tutela financiera, concretando el extremo o extremos acerca de los que solicita valoración. Junto a la discrepancia deberá remitirse el expediente completo. Cuando el Presidente o el Pleno hagan uso de esta facultad deberán comunicarlo al órgano interventor y demás partes interesadas.

La Intervención General de la Administración del Estado o el órgano equivalente, en el caso de que la Comunidad Autónoma tenga atribuida la tutela financiera, sin perjuicio de su facultad para recabar los informes o dictámenes que sean necesarios a efectos de emitir informe, deberán informar sobre las cuestiones planteadas en el plazo de un mes desde la solicitud por parte del Presidente siempre que se cuente con el expediente completo. Este plazo se interrumpirá en el caso de que sea necesario solicitar aclaraciones o informes para la resolución de la discrepancia.

Cuando las resoluciones y acuerdos adoptados por la Entidad Local sean contrarios al sentido del informe del órgano interventor o al del órgano de control competente por razón de la materia de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera, se incluirán en los informes referidos en los apartados 6 y 7 de este artículo.

La Intervención General de la Administración del Estado gestionará una base de datos sobre los informes emitidos en relación con las propuestas de resolución de discrepancias sometidas a su valoración, con objeto de unificar criterios y realizar el seguimiento de su aplicación.

A la base de datos tendrán acceso los órganos de control interno de las Entidades Locales, que podrán utilizar la información facilitada como elemento de motivación en otros expedientes, así como, para el ejercicio de sus competencias, el Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo e interno de las Comunidades Autónomas.

Con ocasión de la dación de cuenta de la liquidación del Presupuesto, el órgano interventor elevará al Pleno el informe anual de todas las resoluciones adoptadas por el Presidente de la Entidad Local contrarias a los reparos efectuados, o, en su caso, a la opinión del órgano competente de la Administración que ostente la tutela al que se haya solicitado informe, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos. Dicho informe atenderá únicamente a aspectos y cometidos propios del ejercicio de la función fiscalizadora,

sin incluir cuestiones de oportunidad o conveniencia de las actuaciones que fiscalice. El Presidente de la Corporación podrá presentar en el Pleno informe justificativo de su actuación (artículo 15.6 del Decreto).

Una vez informado el Pleno de la Entidad Local, con ocasión de la cuenta general, el órgano interventor remitirá anualmente, al Tribunal de Cuentas y, en su caso, al órgano de control externo autonómico correspondiente, todas las resoluciones y acuerdos adoptados por el Presidente de la Entidad Local y por el Pleno de la Corporación contrarios a los reparos formulados, en su caso, a la opinión del órgano competente de la Administración que ostente la tutela al que se haya solicitado informe de conformidad con el apartado 4.º de este artículo, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos, debiendo acompañarse a la citada documentación, en su caso, los informes justificativos presentados por la Corporación Local con independencia de la participación de otros órganos de control en virtud del apartado 4 de este artículo (artículo 15.7 del Decreto).

El control financiero se extiende al control permanente y a la auditoría pública.

El control permanente se lleva a cabo sobre la entidad local y los organismos autónomos en los que se realice la función interventora y comprende tanto las actuaciones de control que anualmente se incluyan en el Plan Anual de Control Financiero, como las actuaciones que sean atribuidas en el ordenamiento jurídico al interventor (artículo 29.2 del Decreto).

Los trabajos de control permanente se realizarán de forma continuada e incluirán las siguientes actuaciones:

a) Verificación del cumplimiento de la normativa y procedimientos aplicables a los aspectos de la gestión económica a los que no se extiende la función interventora.

b) Seguimiento de la ejecución presupuestaria y verificación del cumplimiento de los objetivos asignados.

c) Comprobación de la planificación, gestión y situación de la tesorería.

d) Las actuaciones previstas en las normas presupuestarias y reguladoras de la gestión económica del sector público local atribuidas al órgano interventor.

e) Análisis de las operaciones y procedimientos, con el objeto de proporcionar una valoración de su racionalidad económico-financiera y su adecuación a los principios de buena gestión, a fin de detectar sus posibles deficiencias y proponer las recomendaciones en orden a la corrección de aquéllas.

f) En la Entidad Local, verificar, mediante técnicas de auditoría, que los datos e información con trascendencia económica proporcionados por los órganos gestores como soporte de la información contable, reflejan razonablemente el resultado las operaciones derivadas de su actividad económico-financiera (artículo 32.1 del Decreto).

La segunda modalidad del control financiero es la auditoría pública, que ofrece tres aspectos: auditoría de cuentas, auditoría de cumplimiento y auditoría de gestión u operativa.

El órgano interventor de la Entidad Local realizará anualmente la auditoría de las cuentas anuales de:

- a) Los organismos autónomos locales.
- b) Las entidades públicas empresariales locales.
- c) Las fundaciones del sector público local obligadas a auditarse por su normativa específica.
- d) Los fondos y los consorcios a los que se refiere el artículo 2.2 del Reglamento.
- e) Las sociedades mercantiles y las fundaciones del sector público local no sometidas a la obligación de auditarse que se hubieran incluido en el plan anual de auditorías.

Las actuaciones de auditoría pública se someterán a las normas de auditoría del sector público aprobadas por la Intervención General de la Administración del Estado y a las normas técnicas que las desarrollen, en particular, en los aspectos relativos a la ejecución del trabajo, elaboración, contenido y presentación de los informes, y colaboración de otros auditores, así como aquellos otros aspectos que se consideren necesarios para asegurar la calidad y homogeneidad de los trabajos de auditoría pública (artículo 33.1 del Decreto).

Cabe señalar que, para la realización de las auditorías públicas, las entidades locales podrán recabar la colaboración pública o privada en los términos señalados en el artículo 34 del Decreto. A tal fin, se consignarán en los presupuestos de dichas entidades las cuantías suficientes para responder a las necesidades de colaboración.

El resultado de las actuaciones de control permanente y de cada una de las auditorías se documentará en informes escritos, en los que se expondrán de forma clara, objetiva y ponderada los hechos comprobados, las conclusiones obtenidas y, en su caso, las recomendaciones sobre las actuaciones objeto de control. Asimismo, se indicarán las deficiencias que deban ser subsanadas mediante una actuación correctora inmediata, debiendo verificarse su realización en las siguientes actuaciones de control (artículo 35.1)

La estructura, contenido y tramitación de los mencionados informes se ajustará a lo establecido en las normas técnicas de control financiero y auditoría dictadas por la Intervención General de la Administración del Estado (artículo 35.2).

En definitiva, las funciones atribuidas al control interno de los entes locales, en la comentada normativa reglamentaria, suponen un avance significativo en el nivel de profesionalización y de exigencia de los cometidos asignados a los interventores, que contarán con medios suficientes, propios o ajenos, para llevar a cabo el control eficaz del presupuesto.

3.9 Intervención de la fiscalía en el seminario celebrado en Santander (Universidad Internacional Menéndez y Pelayo)

El seminario se celebró del 3 al 6 de julio de 2017 con el Título *El Tribunal de Cuentas y la lucha contra la corrupción: actualidad, funcionamiento y reforma*. Contó con la participación de representantes de las Cortes Generales, Consejo General del Poder Judicial, Ministerios de Justicia e Interior, Colegio Nacional de Registradores, Consejo General de Procuradores y del propio Tribunal de Cuentas.

El curso fue clausurado por el Excmo. Sr. Fiscal General del Estado, don José Manuel Maza Martín.

Se abordaron las funciones de fiscalización y enjuiciamiento de los fondos públicos, dentro del contexto de la lucha contra la corrupción, contemplando la problemática actual y las propuestas de mejora.

El Fiscal Jefe presentó la ponencia relativa a «La Fiscalía del Tribunal de Cuentas: marco normativo, naturaleza y funciones».

Por su parte, el Teniente Fiscal efectuó un detenido y completo tratamiento de «Las subvenciones públicas: reintegro de ingresos indebidos y la figura del *extraneus* en el procedimiento de jurisdicción contable».

Como señaló el Presidente del Tribunal de Cuentas, en la ponencia de apertura del Seminario: «La recuperación económica y la mejora del bienestar general no pueden significar en el futuro una relajación del compromiso con los principios de buena gobernanza y con la adecuada utilización de los fondos públicos. Ello tiene especial repercusión para los órganos, instituciones y entidades que tenemos como cometido principal el control de la gestión pública, en el sentido más amplio posible.

La corrupción, referida al ámbito de lo público, aunque no es este el campo exclusivo donde se manifiesta, supone quizás la expresión de mayor gravedad del manejo inadecuado de los recursos públicos, en beneficio de intereses particulares ilegítimos. Pero tampoco debemos olvidar las irregularidades, deficiencias u omisiones que suponen un perjuicio general, sin perseguir un interés privado.

Es legítimo que los ciudadanos se planteen cuál es el papel de los órganos públicos de control y de supervisión, ante tan significativa oleada de noticias publicadas, relativas a presuntas ilegalidades en la gestión pública, que causan indignación y pudor».

El reto que asumen las entidades fiscalizadoras superiores, ante las exigencias de la sociedad, determina que todos sus efectivos se hallen inmersos en un proceso de mejora constante, tanto en lo que atañe al rendimiento individualizado de cada uno de ellos como en lo relativo a la implantación de la metodología que resulte más adecuada, a fin de lograr los objetivos propuestos.

En este sentido, debe potenciarse el trabajo interdepartamental, pues ello permitiría el máximo aprovechamiento de las notables y diferentes capacidades de la plantilla del Tribunal.