

### 3. FISCALÍA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

#### 3.1 Introducción

Una vez transcurrido el primer año completo al frente de la Fiscalía del Tribunal de Cuentas, puede confirmarse el análisis efectuado sobre los problemas que afectan tanto al Tribunal como a la propia Fiscalía, expuestos en la precedente memoria, y las posibles soluciones que se apuntaban.

Es evidente que, en el momento actual, la sociedad española se encuentra conmovida por la sucesión de acontecimientos íntimamente unidos a la corrupción, con el daño que eso produce a las instituciones afectadas. La creación de las oficinas antifraude, en el ámbito autonómico, es una consecuencia de este fenómeno.

Si bien es cierto que el Tribunal de Cuentas (en adelante, TCu) no tiene entre sus cometidos directos la lucha contra la corrupción, no puede soslayarse que está en condiciones de colaborar con otros órganos, que sí tienen ese objetivo, poniendo de manifiesto en sus informes todas las irregularidades, formales y materiales, que se detecten en las entidades del sector público que fiscaliza.

Esta tarea debe desarrollarse no solo por el Tribunal de Cuentas, sino por los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas (en adelante, OCEX) que, por su número y proximidad a los entes fiscalizados, están en condiciones de mejorar la gestión pública, en general, y las prácticas contractuales de numerosos organismos, en particular.

Corresponde remarcar, en este sentido, que la Fiscalía recibe numerosas denuncias relativas a irregularidades advertidas en la gestión económico-financiera de las Corporaciones Locales, que deberían dar lugar a la fiscalización de dichas entidades.

Como es sabido, la iniciativa del procedimiento de fiscalización corresponde única y exclusivamente al Pleno del Tribunal de Cuentas, a las Cortes Generales y, en su ámbito, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Parece conveniente incrementar el esfuerzo fiscalizador, a fin de incluir en los programas anuales de fiscalización a aquellos Ayuntamientos o sociedades municipales que lo soliciten, pues ello redundaría en un mayor control y transparencia, no solo de las instituciones afectadas directamente, sino de las demás, que contemplarían en un horizonte no muy lejano la posibilidad de ser auditados diferentes aspectos de su gestión a instancia de los nuevos Alcaldes, Presidentes

o Gerentes, con la correspondiente exigencia de responsabilidades (contables, penales, tributarias o administrativas).

Cuando el propio responsable de una entidad pública interesa que sea fiscalizada su institución, debe colegirse que tiene poderosas razones para ello.

Asimismo, consideramos una medida necesaria que las sociedades públicas cuenten en su órgano de asesoramiento, tanto jurídico como económico, con funcionarios pertenecientes al organismo del que dependen estatutariamente.

En el ámbito del sector público, la auditoría tiene un contenido más amplio que en el sector privado, pues puede comprender la auditoría de regularidad contable (auditoría de cuentas), la auditoría de cumplimiento y la auditoría operativa o de gestión.

Esta última, que tiene especial repercusión en el mundo anglosajón, debe centrar, en los años venideros, el interés de la fiscalización en nuestro Tribunal, pues está orientada a proporcionar la valoración de las operaciones y de los sistemas de gestión de la entidad, programa o actividad auditada, en lo que afecta a su racionalidad económico-financiera y su sometimiento a los principios de buena gestión, a fin de detectar posibles deficiencias y proponer las pertinentes correcciones.

Estos datos son fundamentales, tanto para las instituciones destinatarias de los informes como para los ciudadanos en general. Saber qué valoración merecen los sistemas y procedimientos de gestión respecto de los objetivos que deben cumplir o el grado de cumplimiento de los principios de economía, eficacia y eficiencia constituyen elementos sustanciales para determinar la racionalidad del gasto público, que representa una parte significativa de la riqueza nacional (en el año 2015, ascendió al 43,8% del PIB).

Ante la enorme dificultad que tienen las Administraciones Públicas para nivelar los ingresos con los gastos, con la lacra del déficit público y la limitación en el incremento de los impuestos, el sometimiento de las cuentas públicas a la valoración de la auditoría operativa resulta inobjetable.

No se trata de sustituir una auditoría por otra, sino de complementarla.

Al respecto, el art. 31.2 de la Constitución dispone que «el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderá a los criterios de eficiencia y economía». El criterio de eficacia es inseparable de los de racionalidad, economía y eficiencia.

Un proceso económico únicamente es eficiente si logra optimizar los recursos asignados y el grado de eficiencia debe medirse como aproximación al óptimo.

En este sentido, debe resaltarse que el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos se halla consagrado en el art. 7 de la LO 2/2012, de 27 de abril, de *Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera* (en adelante, LOEPYSF), cuando afirma que «la gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público». Añade que «las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley que afecten a los gastos e ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera».

Asimismo, el art. 8 LOEPYSF proclama el principio de responsabilidad, de tal manera que las Administraciones Públicas que incumplan las obligaciones contenidas en esta Ley asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que se hubieran derivado de tal incumplimiento.

Por otra parte, cabe subrayar, como algo realmente importante y novedoso, la «Moción a las Cortes Generales relativa a la modificación del régimen contable y de control interno de los Órganos Constitucionales y de relevancia constitucional», que figura incluida, a iniciativa del propio Tribunal, en el Programa de Fiscalizaciones para el año 2017, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 22 de diciembre de 2016.

Los antecedentes de dicha Moción se encuentran en el «Informe de Fiscalización del Consejo General del Poder Judicial», aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 24 de julio de 2014.

Este último informe pone de manifiesto que el régimen contable establecido para los Órganos Constitucionales con sección independiente en los Presupuestos Generales del Estado ha tenido y tiene algunas consecuencias inadecuadas en la rendición de las cuentas y es causa de carencias significativas en la información económico-patrimonial y de los ingresos presupuestarios de los referidos Órganos.

La indicada Moción supone un paso más en la voluntad del Tribunal de Cuentas de que se perfeccionen los regímenes contables y de

control interno de los entes públicos, cualquiera que sea la posición que ocupe el órgano fiscalizado.

Finalmente, en lo que afecta a la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas, debe insistirse en la necesidad de que se produzcan reformas legislativas que amplíen los supuestos constitutivos de alcance, así como la introducción de un único procedimiento de enjuiciamiento contable, a fin de dar pronta y adecuada respuesta a los ilícitos detectados en la fiscalización o examen de las cuentas públicas.

En el ámbito del resarcimiento de los perjuicios causados al Tesoro Público, se aborda en la presente Memoria, de manera especial, el estudio del expediente administrativo de responsabilidad contable, cuya aplicación efectiva dista mucho de ser satisfactoria.

## **3.2 La Fiscalía del Tribunal de Cuentas**

### **3.2.1 FISCALES**

En el año 2016 la plantilla de la FTCu, está integrada a 31 de diciembre de dicho año por los Fiscales que se indican a continuación:

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

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

#### **FISCALES:**

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

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

Ilma. Sra. D.<sup>a</sup> María Luisa de la Hoz García, que tomó posesión de su cargo el día 29 de septiembre de 2005.

### **3.2.2 ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO**

Se ha mantenido a lo largo de 2016 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 adelante, PIF), elaborados por los Consejeros de

la Sección de Fiscalización, parece razonable que, para un más profundo y completo conocimiento de los asuntos, 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, tales como la elaboración de mociones, memorias o notas, la confección del Programa de Fiscalizaciones a desarrollar por el Tribunal o la resolución de recursos en materia de personal.

Además, el Fiscal Jefe tiene a su cargo la tramitación de todas las diligencias preprocesales, excepto las provenientes de los OCEX que, en número creciente según se acredita con la estadística, se incoan en la Fiscalía, de conformidad con el art. 5.3 de nuestro Estatuto.

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 impropio 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.

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

- Dictámenes sobre competencia.

- Escritos de no personación en el proceso.

- 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 resto de los Fiscales de la plantilla, quienes, por tanto, se ocupan de dictaminar:

Todos los informes de fiscalización aprobados por los OCEX.

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

Todos los expedientes sobre cancelación de fianzas.

La distribución del trabajo que se deja expresado se efectúa entre 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 todos los procesos, 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 adelante, CCAA) constituidas en España<sup>9</sup> 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.

---

<sup>9</sup> Las CCAA en las que no están constituidos OCEX son Cantabria, Extremadura, La Rioja, Murcia y Castilla-La Mancha.

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 un protocolo de actuaciones que tiene 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, han sido firmados protocolos de actuación con la Cámara de Comptos de Navarra, la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias, el Consejo de Cuentas de Castilla y León, la Cámara de Cuentas de Andalucía, la Audiencia de Cuentas de Canarias y la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.

Desde mi toma de posesión he 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 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 nuestro esfuerzo común no tiene otro horizonte que la mejora del rendimiento de las fiscalizaciones realizadas y la exigencia de las responsabilidades que se detecten.

El referido clima de colaboración ha sido constatado en la reunión de los asesores jurídicos y secretarios generales de los OCEX, celebrada los días 23 y 24 de marzo de 2017 en la ciudad de Pamplona, con la activa participación del Fiscal Jefe y de la Subdirectora Adjunta de la Fiscalía del Tribunal de Cuentas, D.<sup>a</sup> Pilar Jiménez Rius.

### 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.

Para el año 2016 se programaron 128 actuaciones fiscalizadoras y se aprobaron 59 informes y una Moción.

La intervención del Fiscal en los procedimientos fiscalizadores aprobados a lo largo de 2016 es la que se expresa en el cuadro que a continuación se inserta:

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

Inf. Aprobados	Sin observac.	Observac.	Sin respon.	Respons. Contable	Respons. Penal	Otras responsabilid.
60	28	32	30	27	3	5

Se pueden establecer las siguientes consideraciones:

1. Se ha mantenido prácticamente el nivel de fiscalizaciones conseguido el año 2015, que ascendió a 62, lo que acredita la difi-

cultad de superar 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. En la elaboración del Programa de Fiscalizaciones para el año 2016, el TCU ha tenido en cuenta la selección de significativos volúmenes de ingresos y gastos públicos y de áreas de riesgo especialmente relevantes en la gestión económico-financiera del sector público (control de subvenciones públicas o programas sociales relacionados con la pobreza), la actualización de los ámbitos temporales de la fiscalización, el acortamiento de los plazos de ejecución, la potenciación de fiscalizaciones operativas y la programación de un número de fiscalizaciones acorde a los medios disponibles.

3. El citado programa contemplaba la fiscalización del cumplimiento de objetivos en el presupuesto por programas, la de diversas actividades económicas, de gestión y de control desarrolladas en el ámbito de la Administración General del Estado y de sus organismos, la del proceso de reestructuración bancaria, la de determinados Supervisores y Reguladores y la fiscalización sobre la gestión y el control de diversas prestaciones y servicios en el ámbito de la Seguridad Social. Se acordaron fiscalizaciones en materia de reestructuración en los sectores públicos fundacional y local, así como las relativas a indemnizaciones recibidas por cese de altos cargos de determinadas entidades del sector público estatal. En el ámbito empresarial se estableció fiscalizar determinadas aportaciones de capital, operaciones de otorgamiento de avales y garantías, y actividades relacionadas con las infraestructuras del transporte terrestre y con la protección del medio ambiente.

4. Se ha llevado a cabo la fiscalización de las contabilidades de las elecciones locales de 24 de mayo de 2015. En este informe se recogen los resultados de la correspondiente fiscalización sobre la regularidad de las contabilidades de los ingresos y gastos electorales presentadas al Tribunal de Cuentas por las formaciones políticas legalmente obligadas a ello, con atención a los recursos, gastos y tesorería de campaña. De las 2075 formaciones políticas obligadas a presentar la contabilidad, 1172 cumplieron con dicha obligación y 903 no lo hicieron. En relación con estas últimas, se ha formulado propuesta de no adjudicación de la subvención de acuerdo con el art. 134.2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, *de Régimen Electoral General* (en adelante, LOREG). Asimismo, se ha efectuado propuesta de reducción de la subvención por la concurrencia de determinadas irre-

gularidades y deficiencias, respecto de otras siete formaciones políticas. Un número relevante de formaciones políticas excedió el límite máximo de gastos establecidos en la normativa electoral.

Igualmente, se ha fiscalizado la contabilidad electoral derivada de las Elecciones a Cortes Generales de 20 de diciembre de 2015. Las 25 formaciones políticas obligadas a presentar la contabilidad relativa a este proceso electoral han cumplido con dicho deber, utilizando para ello la Sede Electrónica del TCu. Concurren los requisitos para percibir subvenciones electorales en 22 de dichas formaciones, lo que no tiene lugar en las otras tres por no haber obtenido representación parlamentaria en este proceso electoral. Como principales deficiencias, el Informe recoge determinados gastos que no han sido debidamente justificados, que se realizan fuera del período electoral o que no tienen naturaleza electoral conforme al art. 130 LOREG. Ninguna formación política supera el límite máximo de gastos ni los límites establecidos para los gastos de publicidad exterior y de publicidad en prensa y radio. El Tribunal no ha estimado formular propuestas de no adjudicación, si bien ha efectuado una propuesta de reducción de la subvención a percibir por una formación política al haber incurrido ésta en determinados gastos no autorizados por la normativa electoral.

5. Se continúa prestando 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 observancia de la normativa para la igualdad efectiva de todo aquello que, de conformidad con dicha normativa, pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

### 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.

Se expresa en el siguiente cuadro, solamente el número total de informes aprobados por cada uno de ellos:

## ACTIVIDAD FISCALIZADORA DE LOS OCEX 2016

Tribunal Vasco de Cuentas Públicas . . . . .	19
Sindicatura de Cuentas de las Illes Balears . . . . .	8
Sindicatura de la Generalitat de Catalunya . . . . .	30
Consello de Comptes de la CA de Galicia. . . . .	12
Cámara de Cuentas de la CA de Madrid . . . . .	17
Cámara de Comptos de la CA de Navarra . . . . .	38
Audiencia de Cuentas de la CA de Islas Canarias . . . . .	18
Cámara de la CA de Andalucía . . . . .	32
Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana . . . . .	40
Consejo de Cuentas de la CA de Castilla y León . . . . .	15
Sindicatura Cuentas del Principado de Asturias . . . . .	9
Cámara de Cuentas de Aragón. . . . .	7
Total . . . . .	245

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 2016

Inf. Aprobados	Sin Responsabilidad	Respons. Contable	Responsabilidad Penal	Otras Responsabilidades
245	149	96	11	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 2015, que alcanzaron el número de 278, si bien este hecho probablemente obedezca a razones puramente coyunturales.

#### 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* (en adelante, 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, *sobre financiación de los partidos políticos* (en adelante, LOFPP), aprobadas el 30 de abril de 2015. Dichas reglas tienen actualmente el siguiente tenor:

1.<sup>a</sup> Cuando el TCU tenga conocimiento de hechos susceptibles de constituir cualquiera de las infracciones determinadas en los números dos, tres y cuatro del art. 17 LOFPP, como consecuencia de la tramitación de los procedimientos fiscalizadores correspondientes a los Informes a los que se refieren los artículos 16 LOFPP y 134 LOREG, el Pleno dispondrá, a propuesta de los Consejeros 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 irregularidades 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 Consejeros titulares de dicho departamento.

Dichos Consejeros, a la vista de la documentación remitida, valorarán si procede sin más su traslado al Pleno, para dar cumplimiento a lo previsto en el art. 18.1 LOFPP, o bien si es más conveniente esperar al resultado del trámite de audiencia al fiscalizado establecido en el art. 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de *Funcionamiento del Tribunal de Cuentas* (en adelante, LFTCu). En este último caso tomará las medidas oportunas para disponer, tan pronto como sea posible, de dicho resultado.

2.<sup>a</sup> 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 LOTCu y 17.1 LFTCu.

3.<sup>a</sup> 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 art. 82.2 LPACAP y en concordancia con lo establecido en el art. 18.2 LOFPP.

4.<sup>a</sup> Los resultados de la información previa se remitirán por la Secretaría General a los Consejeros 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 Ésta, 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 art. 32 LPACAP, a propuesta motivada de los Consejeros titulares del Departamento de Partidos Políticos, cuando resulte imprescindible por el número de actuaciones en curso, lo que deberá acordarse por el Pleno.

5.<sup>a</sup> La instrucción del procedimiento sancionador corresponderá al Subdirector 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 Subdirectores Jefes de las Asesorías Jurídicas de la Presidencia del Tribunal, de la Presidencia de la Sección de Fiscalización, de los diferentes 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.<sup>a</sup> El instructor practicará las actuaciones que, conforme a su buen criterio, fueran necesarias.

En todo caso, el instructor realizará las actuaciones contempladas en el art. 18 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 art. 18.4 LOFPP.

Cumplido el correspondiente trámite de audiencia, conforme a lo previsto en el art. 18.5 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 art. 18.

Cuatro 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 art. 87 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, motivando específicamente en la resolución la variación fáctica, de acuerdo con el art. 18. Ocho LOFPP.

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

7.<sup>a</sup> En los casos en que el Tribunal tenga conocimiento de hechos susceptibles de constituir cualquiera de las infracciones previstas en el art. 17 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 art. 18 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.<sup>a</sup> 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 art. 18 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.<sup>a</sup> Cuando el TCu tenga conocimiento de hechos susceptibles de constituir cualquiera de las infracciones previstas en el art. 17 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 comunicados y que, si así fuera acordado, se procederá tal como preceptúa el art. 18 LOFPP.

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

10.<sup>a</sup> 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 LPACAP.

### **3.4 La actividad jurisdiccional**

#### **3.4.1 INTRODUCCIÓN**

El texto constitucional regula el Tribunal de Cuentas en su art. 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 Tribunal de Cuentas* (en adelante, LOTCu), en la LFTCu y en repetidos pronunciamientos jurisprudenciales, tanto del TC (STC de 31 de enero de 1991) como del TS (STS 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 Sentencia 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 art. 49 LFTCu, que recoge el concepto de responsabilidad contable.

El art. 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, personas físicas o jurídicas, pueden incurrir en responsabilidad contable y ser enjuiciados por el Tribunal de Cuentas. Añade el apartado 2 del citado artículo que «la jurisdicción contable se extiende a los alcances de caudales o efectos públicos, así como a las obligaciones accesorias constituidas en garantía de su gestión».

La jurisdicción del Tribunal de Cuentas se extiende a todo el territorio nacional, es única en su orden (art. 1.2 LOTCu), y es necesaria e improporrogable, exclusiva y plena (art. 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.

Asimismo, debe mencionarse la función consultiva que al Tribunal le atribuye la Disposición Adicional 11.<sup>a</sup> 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.

Uno y otro proceso se tramitan a través de dos procedimientos diferentes: el juicio de cuentas se ajusta en su tramitación a la del

recurso contencioso-administrativo, mientras que el proceso de reintegro por alcance se adecua a la del procedimiento civil.

Ambos procesos también, 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, puesto que mientras que en el juicio de cuentas dicha tramitación es responsabilidad del propio Consejero que realizó la fiscalización de la que dimanen 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 . . . . .	200	211
Dpto. 2 . . . . .	90	149
Dpto. 3 . . . . .	128	126
Total . . . . .	418	486

#### **PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO POR ALCANCE**

Órgano	Incoados	Archivados
Dpto. 1 . . . . .	189	161
Dpto. 2 . . . . .	150	134
Dpto. 3 . . . . .	102	158
TOTAL . . . . .	441	453

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 2016, 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 de 2016 ascendió a 910 y, como el número de asuntos resueltos a lo largo de dicho periodo fue 992, 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 1/01/2016	Ingresados 2016	Resueltos 2016	Pendientes 31/12/2016
Sala Justicia . . . . .	14	51	53	12
Dpto. 1 . . . . .	121	389	372	138
Dpto. 2 . . . . .	200	240	283	157
Dpto. 3 . . . . .	158	230	284	104
TOTAL . . . . .	493	910	992	411

Cabe señalar que el número de asuntos pendientes que corresponde a cada departamento al finalizar el año 2016, es similar, lo que pone de manifiesto un nivel de respuesta homogéneo en la tramitación de los procedimientos.

#### 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 iniciadas en el año 2016 ascendió a 418 (408 diligencias preliminares y 10 acciones públicas). Debido a la cantidad de diligencias resueltas, que han ascendido a 486, los procedimientos pendientes han quedado reducidos a 54 frente a los 122 del año 2015.

Así resulta del cuadro que a continuación se inserta:

#### DILIGENCIAS PRELIMINARES

Órgano	Pendientes 1/01/2016	Ingresadas 2016	Resueltas 2016	Pendientes 31/12/2016
Dpto. 1 . . . . .	25	200	211	14
Dpto. 2 . . . . .	72	90	149	13
Dpto. 3 . . . . .	25	128	126	27
<b>TOTAL . . . . .</b>	<b>122</b>	<b>418</b>	<b>486</b>	<b>54</b>

Las diligencias preliminares pueden iniciarse en virtud de traslados de actuaciones fiscalizadoras acordados por los departamentos que componen la Sección de Fiscalización del Tribunal o por los OCEX, a instancia de otras instituciones públicas o bien como consecuencia del ejercicio de la acción pública, tal y como se refleja en el cuadro siguiente:

#### CLASIFICACIÓN DE LAS DILIGENCIAS PRELIMINARES INICIADAS POR SU ORIGEN

Órgano	Sección Fiscalización	OCEX	Otras instituciones Públicas	Acción Pública	Otras	Total
Dpto. 1 . . . . .	65	96	28	4	7	200
Dpto. 2 . . . . .	28	28	21	3	10	90
Dpto. 3 . . . . .	34	61	11	4	18	128
<b>Totales . . . . .</b>	<b>127</b>	<b>185</b>	<b>60</b>	<b>11</b>	<b>35</b>	<b>418</b>

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 Abo-

gado 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 TRASLADO DE LAS ACTUACIONES FISCALIZADORAS**

Órgano	Ministerio Fiscal	M.º Fiscal y Abogado del Estado	Abogado del Estado
Totales .....	89	35	3

**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 .....	176	9

**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
Totales .....	47	34	15	10

Como se ha dicho, a lo largo del año 2016 fueron resueltas 486 diligencias preliminares, cuya clasificación, en atención a la forma en la que se iniciaron, se refleja en el siguiente cuadro:

**POR SU ORIGEN**

Órgano	Sección Fiscalización	OCEX	Otras Instituciones Públicas	Acción Pública	Otras	Total
Dpto. 1 . . . .	66	107	28	4	6	211
Dpto. 2 . . . .	30	68	41	4	6	149
Dpto. 3 . . . .	32	60	14	4	16	126
Total . . . .	128	235	83	12	28	486

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 cual 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 los largo de 2016 se iniciaron 326 actuaciones previas, todas ellas tramitadas por Delegados Instructores designados por la Sección de Enjuiciamiento.

La distribución por organismos y la cuantía de las actuaciones previas es la siguiente:

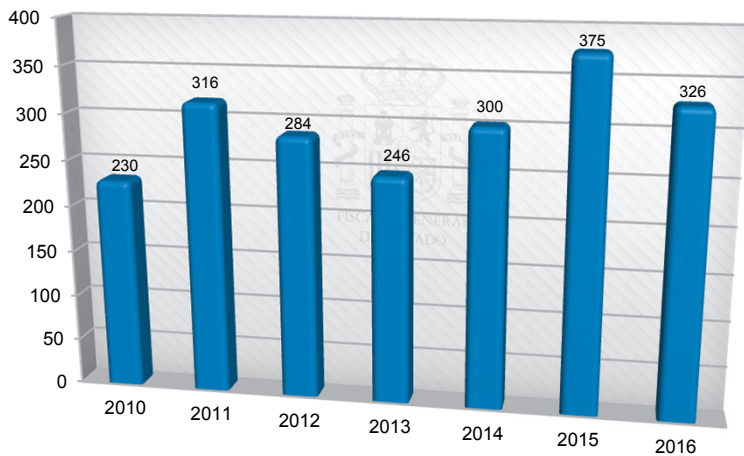
	Actuaciones previas
Administración del Estado . . . . .	78
Sector Público Autonómico . . . . .	89
Sector Público Local . . . . .	159
Total . . . . .	326

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
2015	375
2016	326

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 2015 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 2016, 356 liquidaciones provisionales, 320 con resultado negativo y 36 con resultado positivo, por un importe total –previo y provisional– de 6.578.887'61€ (5.831.158'64€ correspondientes a la cuantía principal más 747.728'97€ de intereses).

#### 3.4.2.2 *Acción pública.*

Sobre esta materia se ha seguido durante el año 2016 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 es llevado 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 mientras que el procedimiento de reintegro se prepara mediante la tramitación de las diligencias preliminares.

Pues bien, la Sección de Enjuiciamiento ha decidido tramitar, con numeración propia, el ejercicio de la acción pública de responsabilidad contable a través de un cauce procesal específico que tiene por objeto verificar el cumplimiento de los requisitos para el ejercicio de la mencionada acción aunque tal vía procedimental no viene exigida 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 y 11 en 2016, tal y como resulta del cuadro siguiente:

### ACCIONES PÚBLICAS

Órgano	Pendientes 1/01/2016	Ingresadas 2016	Resueltas 2016	Pendientes 31/12/2016
Dpto. 1 . . . . .	1	4	4	1
Dpto. 2 . . . . .	2	3	4	1
Dpto. 3 . . . . .	2	4	4	2
Total . . . . .	5	11	12	4

#### 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 2016 se iniciaron 441 procedimientos de reintegro por alcance, siendo resueltos un total de 453, tal y como se expresa en el cuadro siguiente:

#### PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO POR ALCANCE

Órgano	Pendientes 1/01/2016	Ingresados 2016	Resueltos 2016	Pendientes 31/12/2016
Dpto. 1 . . . . .	96	189	161	124
Dpto. 2 . . . . .	128	150	134	144
Dpto. 3 . . . . .	133	102	158	77
Total . . . . .	357	441	453	345

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 39 procedimientos de reintegro por alcance más de los que se expresan en la estadística de la Sección, diferencia que no tiene otra explicación que la de los desgloses que, también dentro de esta fase del proceso, se acuerdan por los departamentos y pasan desapercibidos para la Sección de Enjuiciamiento.

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

### PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO POR ALCANCE EN FASE DECLARATIVA

Órgano	Pendientes 1/01/2016	Ingresados 2016	Resueltos 2016	Pendientes 31/12/2016
Dpto. 1 .....	46	174	150	70
Dpto. 2 .....	80	132	122	90
Dpto. 3 .....	81	96	152	24
Total .....	207	402	424	184

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
2015	402

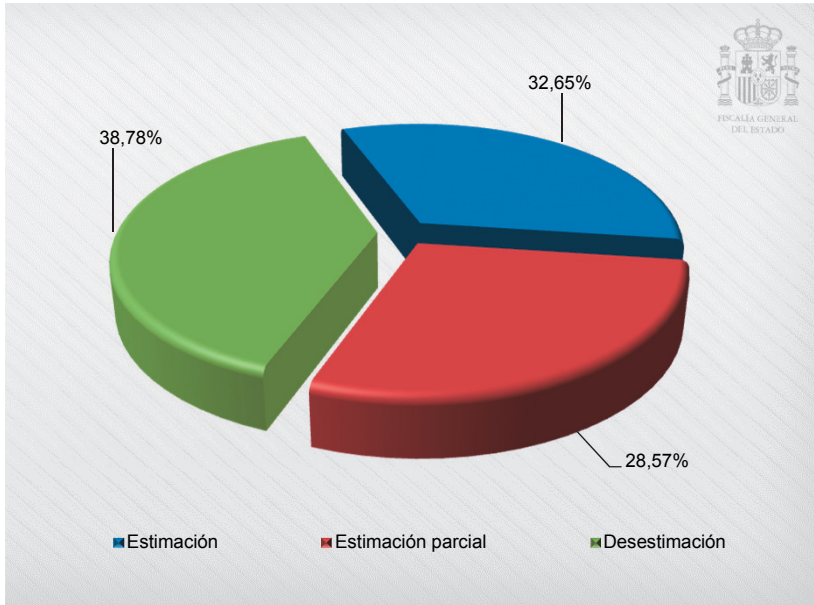
A su vez la forma de terminación de los procedimientos de reintegro en fase declarativa es la que se expresa en el siguiente cuadro:

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

	Autos	Sentencias	Total
Dpto. 1 .....	132	18	150
Dpto. 2 .....	97	25	122
Dpto. 3 .....	139	13	152
Total .....	368	56	424

Del número total de sentencias dictadas por los tres departamentos de la Sección de Enjuiciamiento, 23 fueron desestimatorias, 17 fueron estimatorias parciales de la demanda y 16 la estimaron en su integridad.

Las pretensiones mantenidas por el Ministerio Fiscal fueron estimadas en su integridad en el 32,650% de los casos; parcialmente lo fueron en el 28,570%, alcanzando el 38,780% 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 prácticamente del 61%

Las actuaciones jurisdiccionales tramitadas para exigir responsabilidad contable fueron muchas más que las que se dejan expresadas que terminaron por sentencia, ya que 368 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 proce-

dentes de otras instituciones. Así se expresaba al tratar las diligencias preliminares, en donde puede comprobarse que del número total de diligencias preliminares, que ascendía a 486, se ejerció la acción pública en 12 ocasiones, en 28 el procedimiento se inició por denuncias diversas y en 83 por traslados procedentes de otras instituciones, por lo que ascendió a 128 el número de diligencias preliminares incoadas por ilícitos puestos de manifiesto en los Informes de Fiscalización y a 235 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.

Tal modificación, sin embargo, dista mucho de ser todavía una realidad, si bien la dotación de la plantilla de la unidad administrativa a la que pertenecen dichos Delegados Instructores, pone ya de manifiesto la producción de dicho cambio por el incremento observado en los últimos años, próximo al 100%, como igualmente lo pone de manifiesto el incremento en el número de procedimientos que se archivan, ya que, tras la investigación pertinente, los indicios de responsabilidad contable que pueden apreciarse en la acusación de perjuicios a los fondos públicos, puesta de manifiesto en los informes de fiscalización, se desvirtúan en numerosas ocasiones, lo que se traduce en la procedencia de instar y acordar el archivo del procedimiento.

La distribución de los procedimientos de reintegro por organismos y provincias, y por cuantías, es la que a continuación se expresa, siendo necesario poner de manifiesto nuevamente la falta de coincidencia entre los datos proporcionados por los departamentos y por la

Presidencia de la Sección de Enjuiciamiento, ya que mientras aquellos informan de la incoación de 441 procedimientos, la Presidencia de la Sección da cuenta de la iniciación de 402 procedimientos, diferencias cuya explicación se ha dado con anterioridad.

Con la referida salvedad, la distribución por sectores y ámbito territorial, es la siguiente:

#### PROCEDIMIENTOS DE REINTEGRO

Sector Público Estatal:	
M.º Agricultura y Órg. Adscritos . . . . .	3
M.º A. Ext. y Coop. y Órg. Adscritos . . . . .	7
M.º Defensa y Órg. Adscritos . . . . .	1
M.º Educ. Cult. y Dep. y Órg. Adscritos . . . . .	36
M.º Empleo y Seg. Social (FTFE) . . . . .	5
M.º Fomento (Autoridades Portuarias) . . . . .	2
M.º Interior . . . . .	3
S. E. Correos y Telégrafos . . . . .	3
EPE RENFE . . . . .	1
EPE SUELO (SEPES) . . . . .	9
EPE Banco Prueb. Armas (Guipúzcoa) . . . . .	1
Fundación Teatro Real . . . . .	1
Ente Público RTVE . . . . .	1
Inf. Fisc. TCu. S. P. Empresarial Estatal y Fundacional . . . . .	33
Inf. Fisc. TCu. Contratación S. Públ. Estatal y entidades Estatales	4
Total Sector Público Estatal . . . . .	110
Admón. de la Seguridad Social:	
Admón. de la S. S. . . . .	4
Total Admón. Seguridad Social . . . . .	4
Sector Público Autonómico	
Andalucía . . . . .	57
Aragón . . . . .	7
Baleares . . . . .	9
Canarias . . . . .	3
Cantabria . . . . .	6

Castilla-León . . . . .	1
Castilla-La Mancha . . . . .	3
Cataluña . . . . .	12
Comunidad Valenciana . . . . .	13
Extremadura . . . . .	1
Galicia . . . . .	7
La Rioja . . . . .	1
Madrid . . . . .	3
Melilla . . . . .	6
País Vasco . . . . .	12
Principado de Asturias . . . . .	3
Región de Murcia . . . . .	4
Total Sector Público Autonómico . . . . .	148
Sector Público Local:	
A Coruña . . . . .	3
Álava . . . . .	1
Albacete . . . . .	1
Alicante . . . . .	8
Asturias . . . . .	13
Ávila . . . . .	1
Badajoz . . . . .	2
Balears . . . . .	11
Barcelona . . . . .	6
Burgos . . . . .	2
Cádiz . . . . .	3
Cantabria . . . . .	2
Castellón . . . . .	3
Córdoba . . . . .	4
Cuenca . . . . .	1
Granada . . . . .	1
Guadalajara . . . . .	1
Guipúzcoa . . . . .	11
Huelva . . . . .	1
Huesca . . . . .	1
Jaén . . . . .	4



La Rioja .....	1
Las Palmas .....	3
León .....	5
Lleida .....	1
Madrid .....	11
Ourense .....	1
Pontevedra .....	11
Salamanca .....	2
Sevilla .....	6
Santa Cruz de Tenerife .....	3
Tarragona .....	1
Teruel .....	1
Toledo .....	2
Valencia .....	7
Zamora .....	1
Zaragoza .....	4
Total Sector Público Local .....	140
Suma de totales de Procedimientos de Reintegro .....	402

### 3.4.2.3.2 Procesos de ejecución

A lo largo de 2016 se inició la ejecución de 39 sentencias dictadas en procedimientos de reintegro por alcance, siendo archivados definitivamente, por haberse concluido la ejecución, 28 procedimientos de dicha clase, quedando, por tanto, incrementado el número de procedimientos pendientes en 11, según el cuadro que a continuación se inserta:

#### **PROCEDIMIENTOS DE REINTEGRO POR ALCANCE EN FASE DE EJECUCIÓN**

Órgano	Pendientes 1/01/2016	Ingresados 2016	Resueltos 2016	Pendientes 31/12/2016
Dpto. 1 .....	50	15	11	54
Dpto. 2 .....	48	18	12	54
Dpto. 3 .....	52	6	5	53
Total .....	150	39	24	161

#### 3.4.2.4 *Juicio de cuentas*

La evolución de los juicios de cuentas a lo largo de 2016 es la que a continuación se expresa:

##### **JUICIOS DE CUENTAS**

Órgano	Pendientes 1/01/2016	Ingresados 2016	Resueltos 2016	Pendientes 31/12/2016
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*

A lo largo de 2016 no se han tramitado expedientes de cancelación de fianza tal y como se expresa en el cuadro siguiente:

##### **EXPEDIENTES DE CANCELACIÓN DE FIANZAS**

Órgano	Pendientes 1/01/2016	Ingresados 2016	Resueltos 2016	Pendientes 31/12/2016
Dpto. 1 . . . . .	0	0	0	0
Dpto. 2 . . . . .	0	0	0	0
Dpto. 3 . . . . .	0	0	0	0
Totales . . . . .	0	0	0	0

#### 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 durante la tramitación de los procedimientos de reintegro por alcance o bien contra las sentencias dictadas en ellos. Los primeros carecen de denominación específica y se identifican por el precepto de la ley que los regula mientras que los recursos contra las sentencias son de apelación.

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

	N.º de Recursos
Recursos de apelación . . . . .	29
Recursos del artículo 46.2 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas . . . . .	2
Del artículo 48.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas . . . . .	14
Recursos del art. 41.2 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas . . . . .	5
Apelación . . . . .	1
Recursos de queja . . . . .	1
<b>Total recursos ingresados . . . . .</b>	<b>51</b>

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

Del número total de recursos tramitados en 2016 fueron resueltos por la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas 53, de cuyas resoluciones 17 revistieron forma de sentencia y 36 la de auto, tal y como se refleja a continuación:

#### CLASIFICACIÓN DE LOS RECURSOS POR LA FORMA DE TERMINACIÓN

Sentencias	
Correspondientes a recursos ingresados 2015	2
Correspondientes a recursos ingresados 2016	38
<b>Total Sentencias dictadas en 2016</b>	<b>48</b>

Autos	
Correspondientes a recursos ingresados 2015	9
Correspondientes a recursos ingresados 2016	27
Total Autos dictados en 2016	36

La actividad jurisdiccional de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas que, desde un punto de vista cuantitativo, ha sido semejante a la que se ha venido produciendo en años anteriores, no presenta novedades dignas de mención.

#### 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

A lo largo de 2016, el Fiscal interpuso 3 demandas, siendo de destacar que el importe total de las cantidades cuyo reintegro se demanda asciende a 153.960,5 €.

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

### 3.4.4.2 *Otra actividad jurisdiccional*

Toda la actuación jurisdiccional de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal, tanto en la fase declarativa como en la fase de ejecución, se desarrolla con intervención del Fiscal, de suerte que todas las resoluciones jurisdiccionales de las que se ha dado cuenta van precedidas de la correspondiente intervención del Fiscal, que unas veces se desarrolla por escrito y otras oralmente, como ocurre en las audiencias previas de los juicios o en la propia vista de los mismos.

### 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.

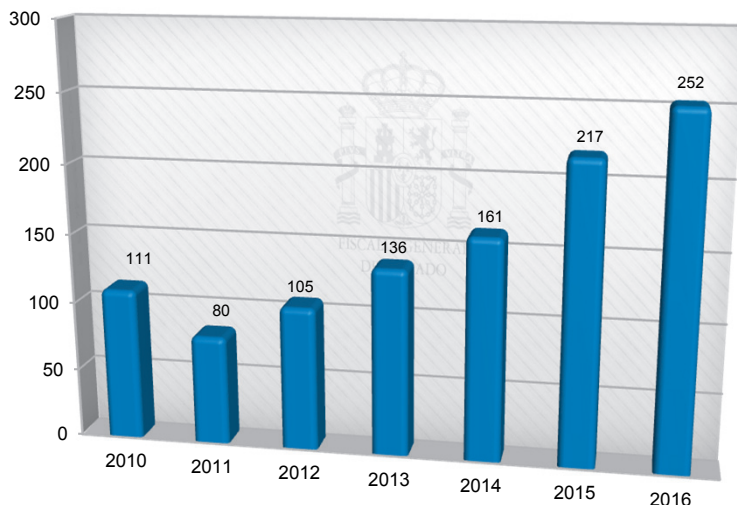
Asimismo, los Alcaldes de pequeñas y medianas poblaciones, cuando se producen cambios de gobierno, ponen de manifiesto su preocupación por la falta de equilibrio presupuestario en sus cuentas y la constancia de diversas irregularidades, tales como compromisos de gastos y ordenación de pagos sin suficiente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

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

	Incoadas	Archivo	Remisión a enjuiciamiento	Pendientes
Año 2010 . . . . .	111	29	67	15
Año 2011 . . . . .	80	27	39	14
Año 2012 . . . . .	105	31	65	9
Año 2013 . . . . .	136	47	77	12
Año 2014 . . . . .	161	68	58	32
Año 2015 . . . . .	217	94	109	14
Año 2016 . . . . .	252	106	126	20

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 Expediente administrativo de responsabilidad contable

Las responsabilidades contables pueden ser declaradas por dos grupos de procedimientos de naturaleza jurídica distinta. Aquellos que son de naturaleza administrativa, es decir, tramitados por órganos de la Administración y los que se siguen en vía jurisdiccional ante el Tribunal de Cuentas.

De conformidad con el art. 41.1 LOTCu, en los supuestos en que las responsabilidades contables sean exigibles con arreglo a normas específicas en vía administrativa, la autoridad que acuerde la incoación del expediente la comunicará al Tribunal de Cuentas, que podrá en cualquier momento recabar el conocimiento del asunto.

Como señala Cortell Giner<sup>10</sup>, ni la LOTCu ni la LFTCu regulan la potestad de las Administraciones para incoar estos procedimientos administrativos sino que corresponde a la legislación administrativa específica atribuir a las diferentes Administraciones, en régimen de autotulea, la potestad de exigir estas responsabilidades contables.

#### 3.5.1 ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

La regulación de la exigencia de responsabilidad contable por vía administrativa se estableció en la Ley General Presupuestaria (en adelante LGP), de 4 de enero de 1977, y con ciertas modificaciones pasó al Texto Refundido de la LGP, de 23 de septiembre de 1988 (arts. 140 a 146).

En la actualidad, el art. 176 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, *General Presupuestaria*, dispone que «Las autoridades y demás

---

<sup>10</sup> Cortell Giner, Robert P. Auditoría Pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo. N.º 19, 1999. «Los expedientes administrativos de responsabilidad contable». Págs. 64-67.

personal al servicio de las entidades contempladas en el art. 2 de esta ley que por dolo o culpa graves adopten resoluciones o realicen actos con infracción de las disposiciones de esta ley, estarán obligados a indemnizar a la Hacienda Pública estatal o, en su caso, a la respectiva entidad los daños y perjuicios que sean consecuencia de aquellos, con independencia de la responsabilidad penal o disciplinaria que les pueda corresponder».

El art. 177.1 LGP enumera las infracciones contables de la siguiente manera:

- a) Haber incurrido en alcance o malversación en la administración de los fondos públicos.
- b) Administrar los recursos y demás derechos de la Hacienda Pública estatal sin sujetarse a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en el Tesoro.
- c) Comprometer gastos, liquidar obligaciones y ordenar pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en esta ley o en la de Presupuestos que sea aplicable.
- d) Dar lugar a pagos reintegrables, de conformidad con lo establecido en el art. 77 de esta ley.
- e) No justificar la inversión de los fondos a los que se refieren los artículos 78 y 79 de esta ley y la Ley General de Subvenciones.
- f) Cualquier otro acto o resolución con infracción de esta ley, cuando concurran los supuestos establecidos en el art. 176 de esta ley.»

Según establece el art. 180.1 LGP, el supuesto comprendido en el párrafo a) del apartado 1 del art. 177 LGP deberá exigirse por el TCu mediante el oportuno procedimiento de reintegro por alcance de conformidad con lo establecido en su legislación específica.

Sin embargo, en los supuestos que describen los párrafos b) a f) del apartado 1 del art. 177 de dicha Ley, y sin perjuicio de dar conocimiento de los hechos al Tribunal de Cuentas a los efectos prevenidos en el art. 41, apartado 1, LOTCu, la responsabilidad será exigida en expediente administrativo instruido al interesado (art. 180.2 LGP).

Según observa atinadamente Cubillo Rodríguez<sup>11</sup> los supuestos de responsabilidad contable distinta de alcance, indicados anteriormente, se reiteran en el art. 28 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, *de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, que añade

---

<sup>11</sup> Cubillo Rodríguez, Carlos. Consejo General del Poder Judicial. Formación Continua. Encuentro con el Tribunal de Cuentas, 26-28 de septiembre de 2016. «La responsabilidad contable: nuevas perspectivas». Pág. 21.



como infracciones económico-presupuestarias diversas vulneraciones de la legalidad de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria.

Al respecto, el art. 31 de la mencionada ley dispone que tales hechos se pondrán en conocimiento del Tribunal de Cuentas por si procediese, en su caso, la incoación del oportuno procedimiento de responsabilidad contable. Cabe entender, por tanto, que el legislador está formulando nuevas responsabilidades contables, a la vista de los perjuicios económicos que se puedan originar en los caudales públicos como consecuencia de la inobservancia de las obligaciones establecidas en la LOEPYSF. El art. 26.2.b).8.º de la Ley 19/2013 concretamente determina que las personas comprendidas en el ámbito de su actuación «gestionarán, protegerán y conservarán adecuadamente los recursos públicos, que no podrán ser utilizados para actividades que no sean las permitidas por la normativa que sea de aplicación».

Es evidente que el nivel de responsabilidad en el manejo de fondos públicos se está incrementando y la jurisdicción contable debe dar cumplida respuesta ante las señaladas infracciones de la normativa económica y presupuestaria.

Ciertamente, será el Pleno del TCu el que decida la avocación del conocimiento del asunto pero, en todo caso, conviene destacar que aquellas personas encargadas de la gestión o control de los fondos públicos tienen la obligación de poner en conocimiento de los órganos competentes la existencia de indicios de responsabilidad contable, a fin de que se inicie el correspondiente expediente administrativo. No es una opción sino una exigencia legal.

La experiencia acredita que son muy pocos los expedientes administrativos de responsabilidad contable que se incoan, a pesar que en la enumeración transcrita del art. 177.1 LGP la mayor parte de los supuestos no son alcance. Es indudable que, en la lucha por lograr el resarcimiento de los daños causados a los diferentes entes que conforman el sector público, el expediente administrativo puede y debe jugar un papel importante. Por dicha razón queremos tratarlo en la presente Memoria.

Si se produce la avocación, el art. 3 e) LFTCu indica que el expediente será trasladado a la Sección de Enjuiciamiento a fin de que el Consejero de Cuentas proceda a la incoación del juicio de cuentas, de acuerdo con el art. 68.1 LFTCu<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Sola Fernández, Mariano F. Tribunal de Cuentas. Seminarios 1994-1995. «La avocación de expedientes administrativos de responsabilidad contable». Dicho autor afirma que la avocación participa de la naturaleza jurídica de las actuaciones previas, orientadas al enjuiciamiento contable. Pág. 229.

En el caso de que el Pleno del TCU se pronuncie por la no avocación, deberá estarse a lo estipulado en el Título VII de la LGP. El art. 180 señala que «El acuerdo de incoación, el nombramiento de instructor y la resolución del expediente corresponderán al Gobierno cuando se trate de personas que, de conformidad con el ordenamiento vigente, tengan la condición de autoridad, y en los demás casos al Ministro de Hacienda. Las competencias atribuidas al Ministro de Hacienda, corresponderán al de Trabajo y Asuntos Sociales, en las responsabilidades relativas a las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social».

El procedimiento se contempla 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*.

Conforme al art. 2 del citado Real Decreto, los expedientes podrán originarse por alguna de las siguientes vías: a) en virtud de comunicaciones que dirijan al Ministro de Economía y Hacienda los Jefes de los presuntos responsables y los ordenadores de pagos; b) por los informes de auditoría y demás actuaciones que competen a la Intervención General de la Administración del Estado; c) por las inspecciones de servicios que se realicen; y d) por denuncia, investigación administrativa u otra causa que ponga de manifiesto la posible existencia de dichas infracciones.

Las comunicaciones, informes o documentos que, a tales efectos, se remitan al Ministerio de Economía y Hacienda deberán contener los datos, antecedentes y precisiones necesarias para que se pueda efectuar la calificación de las posibles infracciones y la identificación del presunto o presuntos responsables. Si las comunicaciones, informes y documentación recibida por el Ministerio de Economía y Hacienda carecieran de tales precisiones, o no incluyeran los datos y antecedentes necesarios a los fines indicados, dicho Departamento recabará la ampliación de datos que sea pertinente. En su caso, el Ministro de Economía y Hacienda podrá acordar la instrucción de una información reservada, con anterioridad al acuerdo de incoación de expediente por el Órgano competente (art. 2.2 y 2.3 RD 700/1988).

El apartado segundo del art. 20 del RD 429/1993, de 26 de marzo, *regulador de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial*, se remitía al RD 700/1988, cuando la responsabilidad fuera contable y afectase a la Administración General del Estado.

Si bien el mencionado RD 429/1993 ha sido derogado por la Disposición Derogatoria única 2 d) LPACAP, debe entenderse que el

RD 700/1988 sigue vigente, por cuanto no ha sido modificado el art. 180.2 LGP, tal como exponen Martín Gómez y Pérez Michaus<sup>13</sup>.

En cuanto al plazo para la resolución del expediente, debe indicarse que el RD 700/1988 no lo establece. La sentencia de la Sala de Justicia n.º 15/2010, de 8 de julio, afirma que ha de aplicarse el plazo de tres meses previsto en el art. 42.3.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, *de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común* (en adelante LRJAP-PAC), contados desde la fecha de iniciación del expediente. En la actualidad, resulta de aplicación el plazo de tres meses establecido en el art. 21.3 LPACAP.

La sentencia de la Sala de Justicia n.º 21/1999, de 25 de noviembre, afirma que la falta de resolución expresa en plazo produce la caducidad del procedimiento, lo que conlleva su archivo, si bien ello no impide a la Administración iniciar un nuevo procedimiento por los mismos hechos. Según dispone el art. 95.3 LPACAP, «la caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción. En los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a éste los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia del interesado».

Sin embargo, cabe la posibilidad, con base en el art. 95.4 de la citada Ley, de que no se aprecie dicha caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento. Así, la mencionada sentencia de la Sala de Justicia n.º 15/2010 proclama que, teniendo en cuenta que ya se había declarado la caducidad del expediente anterior y las especiales circunstancias que concurrían en el expediente como su complejidad y la existencia de abundante documentación, a lo que hay que añadir que la integridad de los fondos públicos es una cuestión de interés general, resultaba sumamente conveniente que se resolviera la cuestión planteada por la gravedad de los hechos y las

---

<sup>13</sup> Martín Gómez, Guadalupe y Pérez Michaus, María. Revista Española de Control Externo. Vol. XVIII. N.º 54 (Septiembre de 2016). «Incidencia en el Tribunal de Cuentas de la reforma operada por la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común y de las Administraciones Públicas, y por la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público». Págs. 147 y 148.

responsabilidades que se podían derivar de los mismos. «Una nueva declaración de caducidad –prosigue la sentencia– solo hubiera retrasado de nuevo la resolución final sin beneficio para ninguno de los interesados. Por todo ello debe considerarse justificada la no declaración de la caducidad del expediente».

### 3.5.2 ÁMBITO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En el ámbito de las Comunidades Autónomas se tendrán en cuenta sus respectivas leyes de Hacienda Pública en cuanto a las infracciones contables, procedimiento y plazo de tramitación<sup>14</sup>. En caso contrario, se aplicará la legislación estatal<sup>15</sup>.

Debe destacarse que la Ley 14/2014, de 29 de diciembre, *de finanzas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears*, amplía los supuestos de responsabilidad contable, por cuanto incluye el incumplimiento de las obligaciones de suministro de información y de transparencia derivadas de la legislación en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (art. 142.1 f). El número 2 del art. 142, en este sentido, dispone que «constituirán acciones y omisiones de las que resultan la obligación de indemnizar a la hacienda de la comunidad autónoma o a la correspondiente entidad instrumental las previstas en el art. 28 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno». Las mencionadas responsabilidades se exigirán mediante expediente administrativo, de conformidad con el art. 143.1 de la citada ley.

El citado art. 28 de la Ley 19/2013 establece como infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria, entre otras, el incumplimiento de la obligación de destinar íntegramente los ingresos obtenidos por encima de los previstos en el presupuesto a la reducción del

---

<sup>14</sup> Ver Ley de Cantabria 14/2006, de 24 de octubre, de Finanzas (artículos 166 y ss); Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda Pública de La Rioja (arts. 169 y ss); Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la ley de hacienda de Castilla-La Mancha (arts. 115 y ss); Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria (arts. 155 y ss); Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones de la Comunitat Valenciana (arts. 144 y ss); y Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura (arts. 153 y ss).

<sup>15</sup> La Norma Foral 53/1992, de 18 de diciembre, de Régimen Económico y Presupuestario del Territorio Histórico de Álava remite a lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria para la exigencia de responsabilidad contable a las autoridades, funcionarios y personal del Sector Público Foral (art. 129). El Decreto Legislativo 2/1998, de 25 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario de Asturias determina, en su art. 66, las autoridades, funcionarios y personal responsable contablemente, pero no enumera las infracciones ni regula el procedimiento, por lo que se estará, en tales aspectos a la legislación estatal.

nivel de deuda pública de conformidad con lo previsto en el art. 12.5 LOEPYSF, y el incumplimiento de la obligación del destino del superavit presupuestario a la reducción del nivel de endeudamiento neto en los términos previstos en su art. 32; la realización de operaciones de crédito y emisiones de deudas que no cuenten con la preceptiva autorización o, habiéndola obtenido, no cumplan con lo en ella previsto o se superen los límites previstos en la LOEPYSF, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, *de Financiación de las Comunidades Autónomas*, y en el *Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales*, aprobado por RDL 2/2004, de 5 de marzo; la no adopción en plazo de las medidas necesarias para evitar el riesgo de incumplimiento, cuando se haya regulado la advertencia prevista en el art. 19 LOEPYSF; y la suscripción de un Convenio de colaboración o concesión de una subvención a una Administración Pública que no cuente con el informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas previsto en el art. 20.3 LOEPYSF.

Por otra parte, el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, *Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía*; la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la *Hacienda Pública de Navarra*; el Decreto Legislativo 1/1999, de 7 de octubre, *Texto Refundido de la Ley de Régimen Financiero y Presupuestario de Galicia*; la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la *Hacienda de la Comunidad de Castilla y León*; el Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio, *Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón*; el Decreto Legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, *Texto Refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña*; la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, *reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid*; y el Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, *Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia*, introducen como supuesto de responsabilidad contable la no rendición de cuentas, hacerlo con notable retraso o presentarlas con graves defectos, además de los previstos en el RD 700/1988.

### 3.5.3 ÁMBITO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

La potestad de las Corporaciones Locales para iniciar este procedimiento viene siendo reconocida, bien acudiendo al art. 78.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, *reguladora de las Bases del Régimen Local* (en adelante, LRBRL), bien al art. 145.3 LRJAP-PAC, hoy sustituido por el art. 36.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del *Régimen Jurídico del Sector Público*, donde se dispone que «la Administración ins-

truirá igual procedimiento a las autoridades y demás personal a su servicio por los daños y perjuicios causados en sus bienes o derechos cuando hubiere concurrido dolo, o culpa o negligencia graves». Se entiende que tal atribución lleva implícita la facultad de exigir responsabilidades contables por vía administrativa. De manera supletoria, procede que los entes locales apliquen el RD 700/1988<sup>16</sup>.

La Sala de Justicia del TCU mantiene dicho criterio cuando resuelve los recursos que cabe interponer de acuerdo con el art. 41.2 LOTCu, contra las resoluciones de los expedientes administrativos que declaran responsabilidades contables, tramitados por las Corporaciones Locales (sentencias 20/2005, de 28 de octubre; 3/2009, de 25 de febrero; y 13/2011, de 21 de julio).

Procede identificar, dentro de la Administración Local, la debida correspondencia con los cargos previstos en el RD 700/1988. El acuerdo de incoación, el nombramiento de instructor y la resolución del expediente corresponderán al Pleno cuando se trate de personas que, de conformidad con el ordenamiento vigente, tengan la condición de autoridad, y en los demás casos al Alcalde, con base en lo dispuesto en el art. 21.1 LRBRL. La Intervención y/o Tesorería Municipal asume las funciones de la Inspección General del Ministerio, y la Secretaría General del Ayuntamiento las de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado.

La sentencia de la Sala de Justicia n.º 3/2009, de 25 de febrero, señala que «no hay obstáculo legal alguno, por tanto, para reconocer al Alcalde competencia legal para decidir sobre la incoación de este tipo de expedientes».

Por medio de este expediente se puede exigir la correspondiente indemnización al recaudador municipal por haber dado lugar a la prescripción de valores. En efecto, la responsabilidad contable derivada de la administración de recursos públicos sin sujetarse a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en el Tesoro (art. 177.1 b) LGP), nace como consecuencia del vencimiento del plazo de prescripción fiscal, es decir, cuando los valores de los que era titular el Ayuntamiento, gestionados por el recaudador, quedan perjudicados de tal manera que no pueden ser exigibles a los particulares titulares de esa deuda. En el supuesto de que haya tenido lugar la

---

<sup>16</sup> En este sentido se pronuncia Fortes González, Ana Isabel. Tesis Doctoral. «La responsabilidad administrativa de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas». Universidad de Salamanca, Campus de Excelencia Internacional. Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Administrativo, Financiero y Procesal, Salamanca 2013. Págs. 451 y 452.

prescripción extintiva de derechos económicos de titularidad municipal, existe un perjuicio real, evaluable económicamente e individualizado en las cuentas concretas de la corporación municipal, lo que legitima a esta última para exigir el reintegro de los daños y abono de intereses, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 59.1 LFTCu (STS Sala 3.ª de 26 de mayo de 2011).

Por otra parte, debe destacarse que el art. 4.1.e del RD 1174/1987, de 18 de septiembre, *por el que se regular el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional*, establece que la función de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria comprende la intervención de los ingresos y fiscalización de todos los actos de gestión tributaria, lo que incluye la gestión de la contabilidad.

El control interno de la actividad económico financiera del sector público local se ejerce por el órgano interventor mediante el ejercicio de la función interventora y el control financiero.

La función interventora tiene su razón de ser en controlar, antes de que sean aprobados, los actos de la entidad local y de sus organismos autónomos, que den lugar al reconocimiento de derechos y a la realización de gastos, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la inversión o aplicación en general de su fondos públicos, con el fin de asegurar que su gestión se ajuste a las disposiciones aplicables al caso.

Por su parte, el control financiero tiene como objeto verificar el funcionamiento de los servicios del sector público local en el aspecto económico financiero para comprobar el cumplimiento de la normativa y directrices que los rigen y, en general, que su gestión se ajusta a los principios de buena gestión financiera, comprobando que la gestión de los recursos públicos se encuentra orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía, la calidad y la transparencia en el uso de los recursos públicos locales.

En relación con los pagos a justificar, los actos de control en la modalidad de función interventora respecto de la aprobación de las cuentas rendidas con ocasión de tales fondos entregados a los cuenta-dantes se efectúan con carácter previo a la realización de los gastos, así como con ocasión de la rendición de la cuenta justificativa mediante comprobación de que el gasto se ha destinado a la finalidad aprobada. Ello no afecta a la veracidad de los justificantes aportados y a la relación entre estos y los movimientos bancarios, pues estas actuaciones corresponden al ejercicio del control financiero o posterior que se ejecuta mediante la verificación del cumplimiento de la normativa y directrices por las que se rige la gestión que dio lugar al reconoci-

miento de las obligaciones que se han dictado en ejercicio de las competencias delegadas y autorizaciones estipuladas.

En los supuestos de ausencia o insuficiencia de acreditación del destino de los fondos empleados, cuando no exista correspondencia con la finalidad que motivaron los pagos a justificar, y cuando la salida de fondos no se corresponde con los justificantes presentados o no se asocia a ningún justificante de gasto presentado, la exigencia de la correspondiente responsabilidad contable debe articularse por la vía del expediente administrativo, de acuerdo con lo previsto en el art. 177.1.e) LGP, en relación con el art. 79 de dicha norma.

Lo mismo ocurre con la justificación de los anticipos de caja fija a los que se refiere el art. 78 LGP.

La resolución del expediente administrativo podrá ser recurrida ante la Sala de Justicia del TCu, dentro del plazo de dos meses contados desde el día siguiente de la notificación de la misma, según los artículos 180.2 y 12 RD 700/1988.

Al respecto, el art. 41.2 LOTCu dispone que «las resoluciones que se dicten por la Administración en que se declaren responsabilidades contables serán recurribles ante el Tribunal de Cuentas y resueltas por la Sala correspondiente».

#### 3.5.4 ÁMBITO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

La sentencia de la Sala de Justicia del TCu n.º 15/2010, de 8 de julio, también reconoce la aplicación del RD 700/1988 en supuestos de exigencia de responsabilidad contable en el ámbito universitario.

La sentencia de la Sala de Justicia n.º 18/2013, de 17 de septiembre, inadmite por falta de jurisdicción el recurso interpuesto contra una resolución rectoral de la Universidad Politécnica de Madrid, pues resulta competente para el enjuiciamiento de la cuestión controvertida la jurisdicción contencioso-administrativa, dado que lo que se solicita por el recurrente es una declaración de nulidad del acto administrativo. Según expone dicha sentencia, la resolución recurrida puso fin a un procedimiento administrativo de reintegro de las cantidades satisfechas indebidamente en nómina a un docente (recurrente) al exceder del límite fijado por el art. 5.1.a) del RD 1930/1984, *por el que se desarrolla el art. 45.1 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria*, y no a un procedimiento administrativo de responsabilidad contable regulado por el citado RD 700/1988. La propia resolución rectoral objeto del recurso señala que se ha tenido en cuenta para la tramitación del expediente administrativo la Orden del



Consejero de Presidencia y Hacienda de la Comunidad de Madrid, de fecha 23 de mayo de 2001, por la que se establece el procedimiento de reintegro de las cantidades satisfechas indebidamente en nómina por el personal al servicio de la Comunidad de Madrid, y es esta Orden la que determina la obligación de reintegro por parte del perceptor de las retribuciones percibidas en exceso.

Como bien señala la citada sentencia n.º 18/2013, los expedientes administrativos de responsabilidad contable se incoan, a diferencia de los procedimientos administrativos de responsabilidad patrimonial, no al perceptor de retribuciones, sino a las autoridades y personal que adopten la resolución o realicen el acto determinante de la obligación de indemnizar a la Hacienda Pública (art. 131 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, *de la Hacienda de la Comunidad de Madrid*) por el daño producido a los fondos públicos como consecuencia de la comisión de alguna de las infracciones contempladas, en el presente caso, en los apartados b) al g) del número 1 del art. 130 de la mencionada Ley. Es decir, que se originen por administrar los recursos de la Hacienda de la Comunidad de Madrid sin sujetarse a las disposiciones que regulan su reconocimiento y recaudación en la Tesorería, comprometer gastos y reconocer obligaciones sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la Ley de Hacienda o en la de Presupuestos que sea aplicable, dar lugar a pagos indebidos al reconocer las obligaciones o al expedir documentos en virtud de funciones encomendadas, no rendir las cuentas reglamentarias exigidas o presentarlas con graves defectos, no justificar la inversión de los fondos relativos a la expedición de órdenes de pagos a justificar a los anticipos de caja fija y cualquier otro acto o resolución que se realice con infracción de dicha Ley.

### **3.6 Intervención de la Fiscalía en los primeros encuentros de secretarios y asesores jurídicos de los OCEX**

Los días 23 y 24 de marzo de 2017, en la ciudad de Pamplona, han tenido lugar los primeros encuentros de secretarios y asesores jurídicos de los OCEX, con la participación de la Fiscalía del Tribunal de Cuentas.

Se han tratado asuntos relativos a la incardinación, funcionamiento y organización de dichos órganos de control y aquellos que afectan al contenido jurídico de los informes y al tratamiento de los indicios de responsabilidad contable o de otro tipo.

En las conclusiones de la reunión se destaca la labor de los OCEX en la detección de conductas que pueden dar lugar a la exigencia de responsabilidades de diversa naturaleza.

En este sentido, se plantea la necesaria colaboración y coordinación con la Fiscalía del Tribunal de Cuentas, a fin de conseguir la correspondiente seguridad jurídica en el análisis de las eventuales responsabilidades contables, evitando lagunas, contradicciones y situaciones no deseadas.

Se valora positivamente el ofrecimiento de la Letrada adjunta a la Fiscalía del Tribunal de Cuentas, D.<sup>a</sup> Pilar Jiménez Rius, en orden a elaborar un documento que recoja los principales aspectos configuradores de la responsabilidad contable, los criterios de la Fiscalía al respecto e, incluso, una relación de supuestos concretos en los que cabe apreciarla.

Igualmente, por parte del Fiscal Jefe se insta a los OCEX a fomentar la exigencia de responsabilidad contable por vía administrativa, de conformidad con lo establecido en las respectivas leyes presupuestarias y de hacienda pública autonómicas, en la medida en que puede resultar un procedimiento cercano, ágil y eficaz, complementario al jurisdiccional contable.

En relación con los informes de fiscalización y el tratamiento de los indicios de responsabilidad contable, la Fiscalía constata que existe gran diversidad en la actuación de los OCEX respecto al modo de redactar y delimitar los hechos jurídicamente relevantes, interesando que tales informes se redacten en forma clara, concisa y conclusiva, a fin de facilitar la función de la Fiscalía.

En definitiva, la reunión, perfectamente organizada por la Cámara de Comptos de Navarra, se ha celebrado en un clima de trabajo excelente. Ello ha propiciado el acercamiento entre los órganos de control externo y el conocimiento de su problemática, aportando soluciones concretas, de inmediata aplicación.