

3.3 Intervención de la Fiscalía en la actividad fiscalizadora

3.3.1 INTRODUCCIÓN

La función fiscalizadora del TCu se caracteriza por ser suprema, pero no por ser la única que se lleva a cabo en España sobre la actividad económico-financiera del sector público, ya que doce de las diecisiete Comunidades Autónomas (en lo sucesivo CC AA) constituidas en España¹⁰, se han dotado de órganos de control externo de la actividad económica y financiera del sector público en el ámbito autonómico y municipal, que concurren, de manera coordinada con el TCu, en la realización de dicha actividad fiscalizadora. Tales órganos reciben distintas denominaciones, por lo que la referencia a los mismos de manera conjunta se realizará con el acrónimo OCEX.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La aprobación del Programa Anual de Fiscalizaciones es competencia del Pleno. En este Plan se incluyen las fiscalizaciones acordadas por el Pleno, las fiscalizaciones de la Cuenta General del Estado y de las Cuentas Anuales de las Comunidades y Ciudades Autónomas, que carecen de Órganos de Control Externo, y las fiscalizaciones de los partidos políticos y de los procesos electorales. Igualmente, deben incluirse en el Plan, aquellas fiscalizaciones requeridas por la Comisión Mixta del Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.

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

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

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

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

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

Es el momento en el que culmina la realización de la actividad fiscalizadora del TCu, cuyo informe final se aprueba, una vez oídos los responsables de las entidades fiscalizadas (trámite de alegaciones) y después de que los miembros integrantes del Pleno hayan podido formular, en su caso, observaciones al Proyecto de Informe, elaborado

por cada Departamento fiscalizador. Tales observaciones, en el supuesto de ser aceptadas, dan lugar a las correspondientes modificaciones de dicho Proyecto, que, en todo caso, antes de ser sometido a la aprobación del Pleno, es objeto de deliberación en la Sección de Fiscalización. Esta última la componen únicamente los Consejeros a los que se atribuye el ejercicio de la función fiscalizadora, que son todos los que integran el Pleno, excepto su Presidente y los miembros de la Sección de Enjuiciamiento.

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

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

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

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

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

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

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

De la Comunidad Autónoma de Extremadura, ejercicio 2014.

De la Universidad de Cantabria, ejercicios 2013-2014.

Del desarrollo, mantenimiento y gestión del Tranvía de Zaragoza.

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

La Universidad de Extremadura, ejercicios 2013-2014.

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

La Universidad de La Rioja, ejercicios 2013-2014.

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

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

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

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

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

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

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

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

Declaración sobre la Cuenta General del Estado del ejercicio 2015.

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

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

La agencia estatal Boletín Oficial del Estado, ejercicio 2014.

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

Del informe global del Sector Público Autonómico, ejercicio 2014.

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

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

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

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

Del Sector Público Local, ejercicio 2015.

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

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

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

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

Anual de la Ciudad Autónoma de Melilla, ejercicio 2015.

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

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

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

Del desarrollo, mantenimiento y gestión del Tranvía de Jaén.

La Universidad Politécnica de Cartagena, ejercicio 2015.

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

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

La Universidad de Murcia, ejercicio 2015.

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

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

Anual de la Ciudad Autónoma de Ceuta, ejercicio 2015.

La Universidad de La Rioja, ejercicio 2016.

La Comunidad Autónoma de Cantabria, ejercicio 2015.

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

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

La Comunidad Autónoma de Extremadura, ejercicio 2015.

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

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

La Universidad de Cantabria, ejercicio 2015.

La Universidad de Extremadura, ejercicio 2015.

La Universidad de Castilla -La Mancha, ejercicio 2015.

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

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

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

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

Rendición de cuentas de las Entidades Locales, ejercicio 2015.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

cia de la normativa para la igualdad efectiva en todo aquello que, de conformidad con dicha normativa, pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras. En igual medida y en términos análogos, se incorporará en las Directrices, como objetivo de las fiscalizaciones, la verificación del cumplimiento de las prescripciones de transparencia establecidas por la normativa.

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3.3 LA INTERVENCIÓN DE LA FISCALÍA EN LA ACTIVIDAD FISCALIZADORA DE LOS OCEX

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

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

ACTIVIDAD FISCALIZADORA DE LOS OCEX 2017

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

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

**INTERVENCIÓN DE LA FISCALÍA EN LA ACTIVIDAD FISCALIZADORA
DE LOS OCEX EN 2017**

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

Se ha producido un descenso en el número de Informes de Fiscalización aprobados por los OCEX en el ejercicio a que se refiere la presente Memoria, respecto de los dictaminados en el año 2016, que alcanzaron el número de 245.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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