

### 3.4 La actividad jurisdiccional

#### 3.4.1 INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

*El artículo 15.1 LOTCu señala que «el enjuiciamiento contable, como jurisdicción propia del Tribunal de Cuentas, se ejerce respecto de las cuentas que deban rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos».*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Asimismo, debe mencionarse la función consultiva que al Tribunal le atribuye la Disposición Adicional 11.<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 jurisdic-*

*cional. El Tribunal emitirá su informe en el plazo improrrogable de treinta días. Excepcionalmente, el órgano remitente podrá conceder una prórroga del plazo, atendiendo a las circunstancias del caso. El Gobierno remitirá dicho informe a las Cortes Generales, en el caso de tratarse de anteproyectos de Ley».*

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

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

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

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

La tramitación de dicha fase previa es diferente en uno y otro tipo de proceso, pues, mientras que en el juicio de cuentas dicha tramitación es responsabilidad del propio Consejero que realizó la fiscalización, de la que dimanar 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 . . . . .	102	99
Dpto. 2 . . . . .	83	72
Dpto. 3 . . . . .	102	102
Total . . . . .	287	273

### PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO POR ALCANCE

Órgano	Incoados	Archivados
Dpto. 1 . . . . .	69	75
Dpto. 2 . . . . .	69	62
Dpto. 3 . . . . .	52	58
Total . . . . .	190	195

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 2018, que se completará con la llevada a cabo en materia de cancelación de fianzas.

El número total de asuntos ingresados en la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal a lo largo del año 2018 ascendió a 515 y como el número de asuntos resueltos ha sido idéntico, puede concluirse que se ha mantenido el mismo número de asuntos pendientes, tal y como se refleja en el cuadro siguiente:

### MOVIMIENTO GENERAL DE ASUNTOS

Órgano	Pendientes 1/01/2018	Ingresados 2018	Resueltos 2018	Pendientes 31/12/2018
Sala Justicia . .	15	37	45	7
Dpto. 1 . . . . .	83	171	175	79
Dpto. 2 . . . . .	179	153	134	198
Dpto. 3 . . . . .	82	154	161	75
Total . . . . .	359	515	515	359

Cabe señalar que el número de asuntos pendientes, que corresponde a cada departamento, al finalizar el año 2018, es dispar, por cuanto el número de asuntos pendientes del Departamento 2.º resulta muy superior al de los otros dos Departamentos, debido a la cantidad de asuntos en tramitación con que contaba al inicio del período analizado.

### 3.4.2 LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL DE LOS CONSEJEROS DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

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

#### 3.4.2.1 *Diligencias Preliminares*

El número total de Diligencias Preliminares incoadas en el año 2018 asciende a 287, de las cuales 133 procedieron de Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, 58 de Informes de Fiscalización de los OCEX, 57 de Informes de otras Instituciones Públicas y el resto 39, de comunicaciones de Acciones Públicas en un total de 25, y 14 de denuncias particulares.

Así resulta del cuadro que a continuación se inserta:

#### **DILIGENCIAS PRELIMINARES**

Órgano	Pendientes 1/01/2018	Ingresadas 2018	Resueltas 2018	Pendientes 31/12/2018
Dpto. 1 . . . . .	12	102	99	15
Dpto. 2 . . . . .	33	83	72	44
Dpto. 3 . . . . .	14	102	102	14
Total . . . . .	59	287	273	73

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 . . . . .	18	30	31	9	14	102
Dpto. 2 . . . . .	32	18	26	7	0	83
Dpto. 3 . . . . .	83	10	0	9	0	102
Totales . . . .	133	58	57	25	14	287

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

**CLASIFICACIÓN DE LAS DILIGENCIAS PRELIMINARES PROCEDENTES  
DE LA SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN EN ATENCIÓN AL ÓRGANO QUE  
PROMUEVE EL TRASLADO DE LAS ACTUACIONES FISCALIZADORAS**

Órgano	Ministerio Fiscal	Ministerio Fiscal y Abogado del Estado	Abogado del Estado
Totales	123	25	–

**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	62	–

**CLASIFICACIÓN DE LAS DILIGENCIAS PRELIMINARES NO PROCEDENTES DE ACTUACIONES FISCALIZADORAS SEGÚN EL ÓRGANO QUE PROMUEVE EL TRASLADO**

Órgano	Ministerio Fiscal	Instituciones Públicas	Denuncias Diversas	Acción Pública
Total	45	24	29	25

Como se ha dicho, a lo largo del año 2018 fueron resueltas 273 Diligencias Preliminares, cuya clasificación, en atención a la forma en la que se iniciaron, se refleja en el siguiente cuadro:

**CLASIFICACIÓN DE LAS DILIGENCIAS PRELIMINARES RESUELTAS POR SU ORIGEN**

Órgano	Sección Fiscalización	OCEX	Otras Instituciones Públicas	Acción Pública	Otras	Total
Dpto. 1 . . . . .	21	31	27	9	11	99
Dpto. 2 . . . . .	25	19	22	6	0	72
Dpto. 3 . . . . .	85	4	0	7	6	102
Totales . . . . .	131	54	49	22	17	273

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

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

Sin embargo, el contenido del Acta no es vinculante ni para el Departamento al que corresponde su conocimiento ni para el Fiscal y las partes, de suerte que se puede iniciar o no un Procedimiento de Reintegro con independencia de cuál sea el contenido del Acta de Liquidación, ya que la incoación o no incoación del procedimiento

depende exclusivamente del pronunciamiento que se adopte por el Consejero en cada caso competente sobre la admisión de la demanda que pueda presentarse. Es, pues, dicho acto procesal de presentación de la demanda, y no el contenido del Acta de Liquidación que se dicte en las Actuaciones Previas, lo que puede determinar la incoación o no del procedimiento.

Conforme a los datos proporcionados por la Presidencia de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal, a lo largo de 2018 se iniciaron 211 Actuaciones Previas, todas ellas tramitadas por Delegados Instructores designados por la Comisión de Gobierno.

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

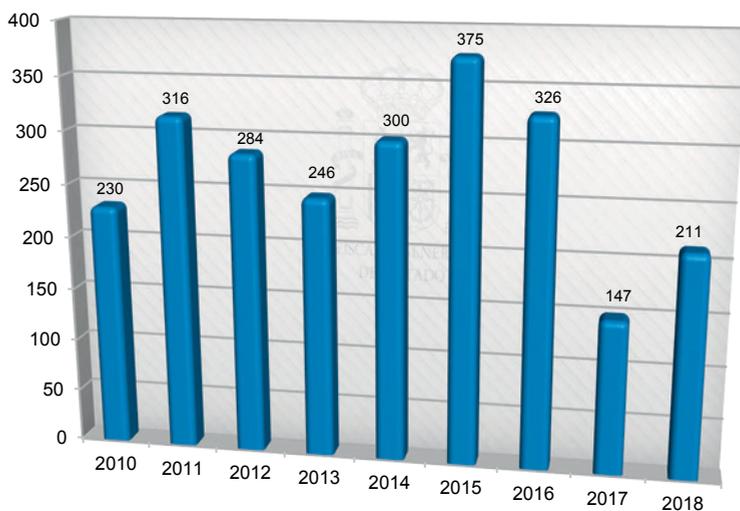
	Actuaciones Previas
Sector Público Estatal .....	98
Sector Público Autonómico .....	33
Sector Público Local .....	77
Admón. Seguridad Social .....	3
Total .....	211

La evolución de las Actuaciones Previas durante los últimos nueve 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
2017	147
2018	211

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



A lo largo del pasado año se ha incrementado la actividad de la Sección de Enjuiciamiento, en relación con la evolución experimentada en el año 2017, 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 período informado, se han practicado por los Delegados Instructores designados al efecto, en actuaciones iniciadas tanto en años anteriores como en el 2018, 146 Liquidaciones Provisionales, 20 con resultado positivo y 126 con resultado negativo, por un importe global –previo y provisional– de las liquidaciones positivas resultantes alcanza una cuantía de 12.485.114,10 euros, de los cuales 9.576.143,27 euros corresponden al principal y 2.908.970,83 euros a los intereses devengados.

#### 3.4.2.2 *Acción pública*

Sobre esta materia se ha seguido durante el año 2018 una práctica procesal desarrollada en común por los tres Departamentos de primera instancia y la Sala de Apelación.

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

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

cio de la mencionada acción, aunque tal vía procedimental no viene establecida por el ordenamiento.

Pese a que, durante su tramitación, el Fiscal manifieste su propósito de ejercer la acción por los hechos puestos en conocimiento del Departamento, a través de dicho cauce procesal, cuando no se constata el cumplimiento de los requisitos exigidos, para que la ejercite el actor público, se acuerda el archivo de la Acción Pública tramitada, sin que, al mismo tiempo, como sería exigible por ser pública la acción, se acuerde la iniciación de procedimiento alguno, sino que a lo sumo se trasladan las actuaciones a la Fiscalía para que inste lo pertinente.

Ello obliga a la Fiscalía a ejercitar separadamente dicha acción cuando lo considera procedente, de manera que el cauce procesal instaurado, además de carecer de cobertura legal, contribuye a que se produzcan retrasos en la actuación jurisdiccional.

Dicha práctica, cuya consolidación se produjo en el año 2013, tiene la siguiente evolución estadística: 28 Acciones Públicas en 2013, 44 en 2014, 27 en 2015, 11 en 2016, 16 en 2017 y 25 en 2018, tal y como resulta del cuadro siguiente:

#### ACCIONES PÚBLICAS

Órgano	Pendientes 1/01/2018	Ingresadas 2018	Resueltas 2018	Pendientes 31/12/2018
Dpto. 1 . . . . .	2	9	9	2
Dpto. 2 . . . . .	2	7	6	3
Dpto. 3 . . . . .	1	9	7	3
Total . . . . .	5	25	22	8

#### 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 2018 se iniciaron 190 Procedimientos de Reintegro por Alcance, siendo resueltos un total de 195 tal y como se expresa en el cuadro siguiente:

### PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO POR ALCANCE

Órgano	Pendientes 1/01/2018	Ingresados 2018	Resueltos 2018	Pendientes 31/12/2018
Dpto. 1 . . . . .	70	69	75	64
Dpto. 2 . . . . .	146	69	62	153
Dpto. 3 . . . . .	67	52	58	61
Total . . . . .	283	190	195	278

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 19 Procedimientos de Reintegro por Alcance más de los que se expresan en la estadística de la Sección, diferencia que se debe a la apertura por los respectivos Departamentos de Piezas de Ejecución, correspondientes a resoluciones definitivas dictadas en la Primera Instancia.

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

#### PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO POR ALCANCE EN FASE DECLARATIVA

Órgano	Pendientes 1/01/2018	Ingresados 2018	Resueltos 2018	Pendientes 31/12/2018
Dpto. 1 . . . . .	20	60	65	15
Dpto. 2 . . . . .	89	65	57	97
Dpto. 3 . . . . .	18	46	50	14
Total . . . . .	127	171	172	126

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

#### PROCEDIMIENTOS DE REINTEGRO

Año	Número
2010	183
2011	239
2012	262
2013	303
2014	331

Año	Número
2015	391
2016	402
2017	218
2018	171

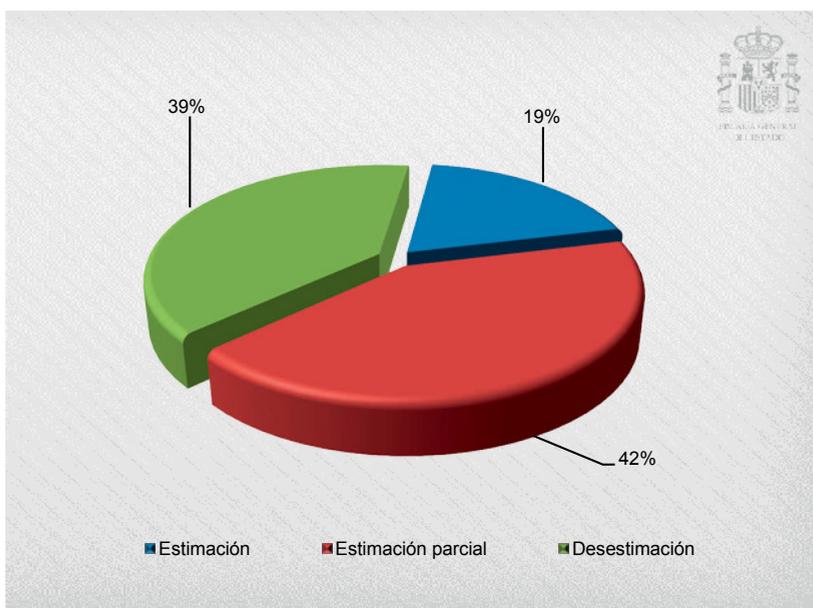
A su vez la forma de terminación de los Procedimientos de Reintegro en fase declarativa es la que se expresa en el siguiente cuadro:

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

	Autos	Sentencias	Decretos	Total
Dpto. 1 .....	54	11	–	65
Dpto. 2 .....	38	19	–	57
Dpto. 3 .....	44	6	1	51
Total	136	36	1	173

Del número total de Sentencias dictadas por los tres Departamentos de la Sección de Enjuiciamiento, 14 fueron desestimatorias, 15 fueron estimatorias parciales de la demanda y 7 la estimaron en su integridad.

Las pretensiones mantenidas por el Ministerio Fiscal fueron estimadas en su integridad en el 19 % de los casos; parcialmente lo fueron en el 42 %, alcanzando el 39 % el volumen de las demandas que fueron íntegramente desestimadas.



La valoración de tales resultados debe hacerse no solamente atendiendo a las magnitudes expresadas, sino también a las causas determinantes de las discrepancias, extremo éste que, por referirse en la mayoría de los casos a parte del importe en el que se estimaban los perjuicios y no al concepto causante de ellos, permite asegurar que el porcentaje de coincidencia entre las pretensiones mantenidas por el Ministerio Fiscal y el sentido de las Sentencias dictadas en Primera Instancia es del 61 %.

Las actuaciones jurisdiccionales tramitadas para exigir responsabilidad contable fueron muchas más que las que se dejan expresadas que terminaron por Sentencia, ya que 136 concluyeron mediante Auto que declara la inexistencia de responsabilidad contable.

A este respecto, debe indicarse que las fuentes de conocimiento de los ilícitos contables las constituyen, de manera primordial, los Informes de Fiscalización, bien sean los realizados por el TCU, bien sean los aprobados por los OCEX. Junto con tales fuentes, también hay que contar con el ejercicio de la Acción Pública y con los traslados procedentes de otras Instituciones. Así se expresa al tratar las Diligencias Preliminares, en donde puede comprobarse que del número total de Diligencias Preliminares resueltas, que asciende a 273, se ejerce la Acción

Pública en 22 ocasiones, en 17 el procedimiento se inicia por denuncias diversas y en 49 por traslados procedentes de otras instituciones, por lo que asciende a 131 el número de Diligencias Preliminares incoadas por ilícitos puestos de manifiesto en los Informes de Fiscalización y a 54 por ilícitos descubiertos en los Informes de los OCEX.

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

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

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

En este sentido, debe destacarse que determinadas actuaciones previas tramitadas el pasado año han dado lugar a liquidaciones provisionales positivas, que ponen de manifiesto la importante misión que el artículo 47 de la LFTCu encomienda a los Delegados Instructores, cuya pericia resulta esencial en orden a preparar adecuadamente la fase jurisdiccional.

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

Distribución por sectores	Dpto. 1.º	Dpto. 2.º	Dpto. 3.º	Total
Sector Público Estatal . . . . .	5	2	16	23
Sector Público Autonómico . . . . .	22	20	6	48
Sector Público Local . . . . .	32	24	21	77
Admón. Seguridad Social . . . . .	1	1	-	2
Total procedimientos . . . . .	60	47	43	150

### 3.4.2.3.2 Procesos de ejecución

A lo largo de 2018 se inicia la ejecución de 19 Sentencias dictadas en Procedimientos de Reintegro por Alcance, siendo archivados definitivamente, por haber concluido la ejecución, 23 procedimientos de dicha clase, quedando reducido en 4 asuntos, por tanto, el número de procedimientos pendientes, según el cuadro que a continuación se inserta:

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

Órgano	Pendientes 1/01/2018	Ingresados 2018	Resueltos 2018	Pendientes 31/12/2018
Dpto. 1 . . . . .	50	9	10	49
Dpto. 2 . . . . .	57	4	5	56
Dpto. 3 . . . . .	49	6	8	47
Total . . . . .	156	19	23	152

### 3.4.2.4 Juicio de cuentas

La evolución de los Juicios de Cuentas a lo largo de 2018 es la que a continuación se expresa:

#### **JUICIOS DE CUENTAS**

Órgano	Pendientes 1/01/2018	Ingresados 2018	Resueltos 2018	Pendientes 31/12/2018
Dpto. 1 . . . . .	0	0	0	0
Dpto. 2 . . . . .	0	0	0	0
Dpto. 3 . . . . .	0	0	0	0
Total . . . . .	0	0	0	0

### 3.4.2.5 Expedientes de cancelación de fianzas

Durante el año 2018 se han tramitado expedientes de Cancelación de Fianza, tal y como se expresa por el cuadro siguiente:

### EXPEDIENTES DE CANCELACIÓN DE FIANZAS

Órgano	Pendientes 1/01/2018	Ingresados 2018	Resueltos 2018	Pendientes 31/12/2018
Dpto. 1 . . . . .	1	0	1	0
Dpto. 2 . . . . .	0	1	0	1
Dpto. 3 . . . . .	1	0	1	0
Total . . . . .	2	1	2	1

#### 3.4.3 LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL DE LA SALA DE JUSTICIA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

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

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

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

	Núm. de Recursos
Recursos de Apelación . . . . .	21
Recursos del artículo 46.2 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas . . . . .	-
Recursos del artículo 48.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas . . . . .	15
Recursos del artículo 41.2 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas . . . . .	-

	Núm. de Recursos
Recursos de Queja . . . . .	–
Piezas de Abstención . . . . .	1
Total Recursos Ingresados: . . . . .	37

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

### RECURSOS

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

Del número total de Recursos tramitados en 2018, fueron resueltos por la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas 22, cuyas resoluciones revistieron forma de Sentencia y de Auto con la siguiente distribución:

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

Sentencias . .	16
Autos . . . . .	6
Total . . .	22

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

### 3.4.4 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 Pre-procesales.

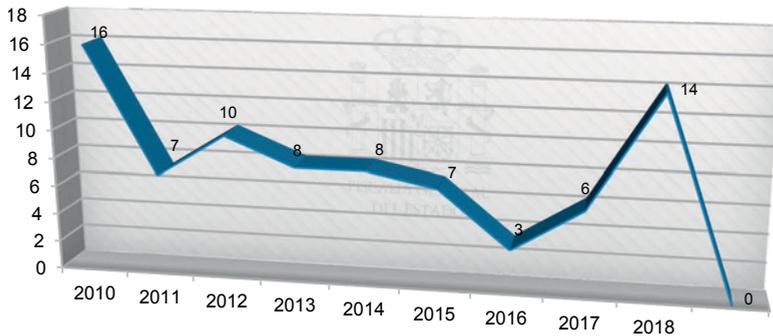
#### 3.4.4.1 Demandas

Durante el precedente año 2018, el Fiscal ha interpuesto 14 demandas, siendo de destacar que el importe total de las cantidades, cuyo reintegro se solicita, asciende a 142.239.433,27 euros.

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

#### DEMANDAS

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



### 3.4.4.2 Otra actividad jurisdiccional

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

Como acertadamente señala López López<sup>14</sup>, el Ministerio Fiscal, por imperativo de la Constitución, de su Estatuto Orgánico y de las Leyes propias del Tribunal de Cuentas, tiene como misión velar por el cumplimiento de la legalidad en cualquier procedimiento jurisdiccional, incluidos los de naturaleza contable.

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

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

<sup>14</sup> López López, Juan Carlos. El Tribunal de Cuentas: fiscalización y enjuiciamiento. Estudios de Derecho Judicial n.º 83. 2005. «La legitimación pasiva en los procedimientos jurisdiccionales de responsabilidad contable». Páginas. 166 a 168.

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

Por tanto, el Fiscal no puede quedar apartado del proceso cuando se opone a la pretensión formulada por la parte demandante, pues con su posición imparcial también satisface el interés público y los derechos de los ciudadanos<sup>15</sup>.

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

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

#### 3.4.4.3 *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

<sup>15</sup> Ver Sola Fernández, Mariano. El Tribunal de Cuentas: fiscalización y enjuiciamiento. Estudios de Derecho Judicial n.º 83. 2005. «La legitimación activa en los procedimientos de responsabilidad contable. Especial referencia al Ministerio Fiscal». Páginas. 131 a 135.

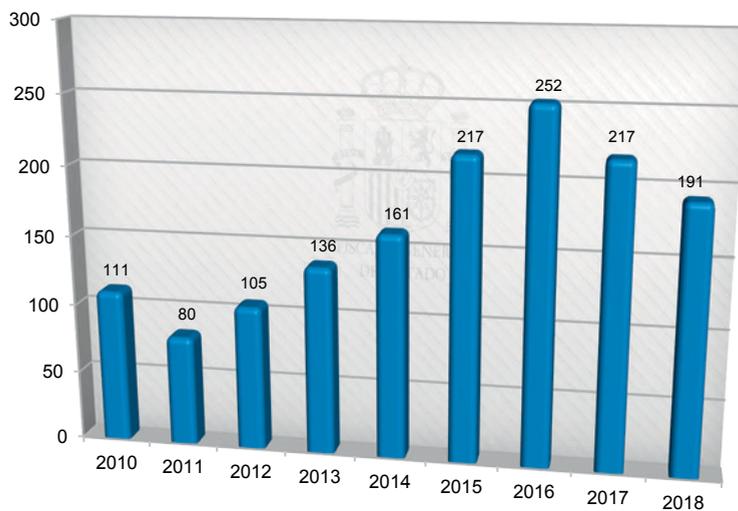
gastos y ordenación de pagos sin suficiente y adecuado crédito para realizarlos.

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

#### **DILIGENCIAS PREPROCESALES**

Año	Número
2010	111
2011	80
2012	105
2013	136
2014	161
2015	217
2016	252
2017	217
2018	191

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



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

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

#### **FORMA DE TERMINACIÓN DE LAS DILIGENCIAS PREPROCESALES**

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

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.