

3.3 Intervención de la Fiscalía en la actividad fiscalizadora

3.3.1 INTRODUCCIÓN

La función fiscalizadora del TCu se caracteriza por ser suprema, pero no por ser la única que se lleva a cabo en España sobre la actividad económico-financiera del sector público, ya que trece de las diecisiete Comunidades Autónomas (en lo sucesivo, CC.AA.) constituidas en España¹ 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, pues mientras que en los que se tramitan en el TCu la intervención de la Fiscalía tiene lugar antes de su aprobación por el Pleno, en los que se tramitan ante los OCEx, dicha intervención tiene lugar después de que el Informe haya sido aprobado por el Órgano de Control y, en algunos casos, después de que el mismo haya sido presentado ante la Asamblea Parlamentaria de la correspondiente Comunidad Autónoma.

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

En este sentido, la Fiscalía ha suscrito protocolos con las siguientes Instituciones: la Cámara de Comptos de Navarra, 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

¹ Las CC.AA. en las que no están constituidos OCEx son Cantabria, Extremadura, La Rioja y Murcia.

de Canarias y la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana y la Sindicatura de Comptes de les Illes Balears. Durante el pasado año se iniciaron conversaciones con los responsables del Consello de Contas de Galicia que previsiblemente cristalizarán en la firma de un nuevo convenio a lo largo del presente año.

Por parte del Ministerio Público se ha fomentado la existencia de relaciones con los Presidentes y Síndicos Mayores de los OCEX, así como con los restantes miembros que integran dichas Instituciones.

Esta labor conjunta contribuye a la mejora del resultado de las fiscalizaciones programadas y a facilitar, en su caso, la exigencia de las responsabilidades detectadas.

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

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

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

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

La aprobación 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 OCEX y las fiscalizaciones de los partidos políticos y de los procesos electorales. Igualmente, deben incluirse en el Plan, aquellas fiscalizaciones requeridas por la Comisión Mixta del Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.

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

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

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

Es el momento en el que culmina la realización de la actividad fiscalizadora del TCu, cuyo informe final se aprueba una vez oídos los responsables de las entidades fiscalizadas en el trámite de alegaciones y después de que los miembros integrantes del Pleno hayan podido formular, en su caso, observaciones al Proyecto de Informe elaborado por cada Departamento fiscalizador. Tales observaciones, en el supuesto de que sean aceptadas, dan lugar a las correspondientes modificaciones de dicho Proyecto que antes de ser sometido a la aprobación del Pleno, es objeto de deliberación en la Sección de Fiscalización. Esta última la componen únicamente los Consejeros a los que se atribuye el ejercicio de la función fiscalizadora, que son todos los que integran el Pleno, excepto su Presidente y los miembros de la Sección de Enjuiciamiento.

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

Los departamentos se distribuyen conforme a las grandes áreas de la actividad económico-financiera del sector público estatal y a la naturaleza jurídica de las entidades que lo integran. Además, existen dos Departamentos territoriales, que llevan a cabo la fiscalización del sector público autonómico y del sector público local, respectivamente, y un Departamento de Partidos Políticos, al que corresponde la fiscalización de las formaciones políticas y de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellas, así como de las contabilidades electorales.

Durante 2023 se aprobaron 50 proyectos de fiscalización, cifra superior a la correspondiente al año anterior en que los informes aprobados fueron 48.

1. Fiscalización de las subvenciones del régimen general concedidas por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales en el área de Atención a mayores, ejercicio 2020.

2. Fiscalización de la Agencia Efe, Sau, Sme, Ejercicio 2020.

3. Fiscalización de la Cuenta General de La Comunidad Autónoma de la Rioja, ejercicio 2020.

4. Fiscalización del seguimiento de las recomendaciones incluidas en los Informes relativos al Área de Administración Económica del Estado, ejercicio 2020.

5. Fiscalización de la Universidad Nacional de Educación a Distancia y sus Centros Asociados, ejercicio 2020.

6. Fiscalización de los Contratos de Emergencia celebrados en 2020 para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 por los Ministerios del Área de Administración Económica del Estado y sus Organismos Autónomos.

7. Fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Cantabria, ejercicio 2020.

8. Fiscalización de Fundación Colección Thyssen-Bornemisza, Fsp, ejercicio 2020.

9. Fiscalización relativa a la adaptación de las Comunidades Autónomas de Cantabria y Extremadura de sus planes de Prevención, Vigilancia y Extinción de Incendios Forestales a las condiciones actuales de expansión y desestacionalización de incendios.

10. Fiscalización del Plan de Fomento de la Lectura 2017-2020 y su incidencia en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible.

11. Fiscalización sobre las Medidas Adoptadas en el Ámbito Autonómico para la Implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

12. Fiscalización de las actuaciones del Frob y del Banco de España en la fusión entre CaixaBank y Bankia y de la situación del proceso de reestructuración bancaria a 31 de diciembre de 2021.

13. Fiscalización sobre la gestión de los bienes y derechos embargados por la TGSS, ejercicio 2021.

14. Proyecto de declaración sobre la Cuenta General del Estado del ejercicio 2021.

15. Fiscalización de la Cuenta General de la Ciudad Autónoma de Ceuta, ejercicio 2020.

16. Fiscalización de la Cuenta General de la Ciudad Autónoma de Melilla, ejercicio 2020.

17. Fiscalización del seguimiento de las recomendaciones incluidas en diversos informes de fiscalización de fundaciones del sector público estatal aprobados en el periodo 2015 a 2020.

18. Seguimiento de las recomendaciones incluidas en diversos informes de fiscalización de Entidades del Sector Público Empresarial Estatal no financiero aprobados en el periodo 2016 a 2019.

19. Fiscalización de las medidas para la mejora de la competitividad del destino turístico contempladas en el plan de impulso del sector turístico, ejercicio 2020 a 2021.

20. Fiscalización de las actuaciones para la prevención integral de la Violencia de Género, 2018-2022.

21. Fiscalización de la contratación celebrada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, ejercicio 2021.

22. Fiscalización de la Cuenta General y del resto de cuentas anuales del sector público de la Comunidad Autónoma de Castilla-la Mancha, ejercicio 2020.

23. Fiscalización del Sector Público Autonómico, ejercicio 2019 y 2020.

24. Fiscalización del control municipal sobre la prestación de los servicios de limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos y mantenimiento de parques y jardines de los Ayuntamientos de Municipios de población entre 50.000 y 100.000 habitantes de Comunidades Autónomas sin Órgano de Control Externo propio, ejercicio 2021.

25. Fiscalización de los planes antifraude aprobados por las entidades locales que participen en la ejecución de las medidas del plan de recuperación, transformación y resiliencia.

26. Fiscalización de ICEX España exportación e inversiones, E. P. E., ejercicio 2021.

27. Fiscalización de las aportaciones percibidas por las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de los Partidos Políticos y de los gastos de programas y actividades de están financiados con cargo a subvenciones públicas, ejercicio 2020.

28. Fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2021.

29. Fiscalización de las Cuentas Anuales de los Partidos Políticos, ejercicios 2018 y 2019.

30. Fiscalización de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas F. S. P, ejercicios 2020 y 2021.

31. Fiscalización de la gestión de las pensiones, prestaciones y ayudas justificadas en el ejercicio 2021 con cargo al Programa 231B «Acciones en favor de los emigrantes».

32. Fiscalización del seguimiento de las recomendaciones del Informe de Fiscalización de la Mancomunidad de los Alcores para La Gestión de los residuos sólidos urbanos, ejercicios 2017 a 2019.

33. Fiscalización del seguimiento de las recomendaciones incluidas en diversos informes de fiscalización de entidades del Sector Público empresarial estatal no financiero aprobados en el ejercicio 020.

34 – Fiscalización sobre las actuaciones de defensa contra la desertización y de prevención y extinción de incendios forestales.

35. Fiscalización de las medidas de fomento e incentivos estatales a la cinematografía y al sector audiovisual, ejercicios 2020 y 2022.

36. Fiscalización de seguimiento de las recomendaciones incluidas en el Informe de Fiscalización horizontal de la imposición y el

cobro de sanciones en entidades con funciones de regulación y supervisión de mercados, ejercicios 2017 y 2018.

37. Fiscalización de la situación financiera de determinados Ayuntamientos de Municipios de más de 100.000 habitantes con un elevado nivel de endeudamiento en los ejercicios 2020 y 2021.

38. Fiscalización sobre la gestión y control de la prestación extraordinaria por cese de actividad de los trabajadores autónomos afectados por la declaración del estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

39. Fiscalización de la implementación del objetivo de desarrollo sostenible 1 «fin de la pobreza» en el ámbito del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, ejercicio 2021.

40. Fiscalización de la contratación celebrada en ejecución del programa 2610 «ordenación y fomento de la edificación», ejercicio 2021.

41. Fiscalización de las medidas para la prevención, detección y corrección del fraude aprobadas por las Entidades del Sector Público Estatal en el marco del plan de recuperación, transformación y resiliencia: similitudes, diferencias, riesgos y oportunidades de mejora.

42. Fiscalización de las medidas adoptadas en el ámbito de la Administración General del Estado para la implantación del plan de recuperación, transformación y resiliencia.

43. Fiscalización del plan de reactivación económica y social, Diputación Suma+, de la Diputación Provincial de Badajoz, ejercicios 2020 a 2022.

44. Fiscalización de los contratos adjudicados por las Sociedades Mercantiles Municipales que gestionan el transporte colectivo urbano de viajeros en autobús, en los Municipios con más de 300.000 habitantes, ejercicio 2021.

45. Fiscalización de los contratos de la Administración General del Estado vinculados a las políticas de gasto 13 «seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias», 31 «sanidad» y 32 «educación», ejercicio 2021.

46. Fiscalización de la Cuenta General y del resto de cuentas anuales del Sector Público de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, ejercicio 2021.

47. Fiscalización de las actuaciones realizadas por los Ayuntamientos de Municipios Capitales de Provincia en relación con las dotaciones económicas asignadas a los grupos municipales, ejercicio 2022.

48. Fiscalización del cumplimiento de las Entidades Locales de las obligaciones de rendición de cuentas y remisión de información anual al Tribunal de Cuentas, ejercicio 2022.

49. Fiscalización de la contratación de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas sin Órgano de Control Externo propio, ejercicio 2021.

50. Fiscalización operativa y con enfoque evaluador del Fondo de Garantía del Pago de Alimentos, ejercicio 2022.

La intervención del Ministerio Fiscal en los mencionados procedimientos de fiscalización es la que se expresa en el siguiente cuadro:

**INTERVENCIÓN DE LA FISCALÍA EN LOS INFORMES DE FISCALIZACIÓN
APROBADOS POR DEL TCU EN 2023**

If. Aprobados	Sin observaciones	Observac.	Sin Resp.	Respons. Contabl.	Respons. Penal	Respons. Tributaria
50	35	15	32	18	1	0

**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 al realizarse la misma cuando el Informe de Fiscalización ya ha sido aprobado, no es posible formular observaciones sino solamente promover, en su caso, la exigencia de algún tipo de responsabilidad.

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

ACTIVIDAD FISCALIZADORA DE LOS OCEx 2023

Tribunal Vasco de Cuentas Públicas	15
Sindicatura de Cuentas de las Illes Balears	18
Sindicatura de la Generalitat de Catalunya	38
Consello de Comptes de la CA de Galicia	19
Cámara de Cuentas de la CA de Madrid	14
Cámara de Comptos de la CA de Navarra	23

Audiencia de Cuentas de la CA de Islas Canarias	14
Cámara de Cuentas de Andalucía	30
Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana	42
Consejo de Cuentas de la CA de Castilla y León	18
Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias	11
Cámara de Cuentas de Aragón	14
Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha	1
Total	257

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 2023**

If aprobados	Sin responsabilidad	Responsabilidad contable	Responsabilidad penal	Otra responsabilidad
257	197	60	0	0

Se ha producido una pequeña disminución en el número de Informes de Fiscalización aprobados por los OCEX, en el ejercicio a que se refiere la presente Memoria, respecto de los dictaminados en el año 2022, que alcanzaron el número de 289.

3.3.4 ÁMBITO INTERNACIONAL

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

En cuanto Secretaría de la Organización, el Tribunal de Cuentas es miembro permanente de su Comité Directivo y observador en el Equipo de Coordinación de EUROSAI, liderando además la Cartera en materia de Relaciones con otras Organizaciones Regionales de INTOSAI y el Grupo de Proyecto sobre Regulaciones de EUROSAI.

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

En el marco de su papel como Secretaría de EUROSAT, el Tribunal de Cuentas interviene en el Foro Regional para el Desarrollo de Capacidades, así como en la Plataforma de INTOSAI para la Cooperación Regional. Como miembro del Comité de Creación de Capacidades, durante el ejercicio 2023, se participó en todas las reuniones virtuales y webinarios organizados, así como en la reunión anual de su Comité Directivo. Se participó asimismo en las diferentes sesiones organizadas por la Cooperación INTOSAI-Donantes en el mes de septiembre, y en la reunión anual de su Comité Rector.

El conjunto de las actividades desarrolladas obliga a destacar la complejidad y cantidad de temas que aborda el equipo de profesionales del Tribunal de Cuentas dedicado a las relaciones internacionales, cuya preparación y laboriosidad merece ser subrayada. No puede olvidarse que, tanto las cuestiones de fiscalización como las de enjuiciamiento, se hallan en permanente evolución, lo que exige a los operadores un esfuerzo dirigido, primero, al conocimiento de las mejores técnicas de control del gasto público y, después, a su conveniente formulación en los foros internacionales.

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

Intercambio sobre los procesos judiciales de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador (en adelante CCR), entre los días 20 al 24 de noviembre de 2023.

El objetivo de la actividad consistía en realizar un intercambio de experiencias entre los participantes y en prestar asistencia técnica para conseguir desarrollar mejores prácticas en el proceso de juicio de cuentas que aplica la CCR.

La CCR cuenta con siete Cámaras de Primera Instancia, competentes para conocer de los juicios de cuentas y servidas por dos jueces cada una de ellas. Igualmente, existe una Cámara de Segunda Instancia, compuesta por la Presidenta de la CCR y dos Magistrados. Los tres son nombrados por la Asamblea Legislativa por un período de tres años.

La actividad se desarrolló en jornadas de mañana y tarde durante los cinco días previstos, mediante la exposición de diferentes ponencias y presentaciones, el estudio de casos prácticos y la realización de talleres, con la intervención activa tanto de los participantes salvadoreños como de los españoles.

En todo momento estuvo presente en las sesiones uno de los Magistrados de la Cámara de Segunda Instancia, y participaron la mayor parte de los Jueces de Cuentas además de otro personal de la CCR, como Secretarios de Actuaciones, Colaboradores Jurídicos y Notificadores.

El desarrollo de la actividad permitió el intercambio de experiencias de derecho procesal en la tramitación de los procedimientos que se desarrollan tanto en el Tribunal de Cuentas como en la CCR.

Entre las cuestiones que se suscitaron cabe señalar las siguientes:

- La brevedad del periodo del nombramiento de los Magistrados de la Cámara de Segunda Instancia, que pudiera dificultarles implementar mejoras en el funcionamiento de la institución y en la tramitación de los procedimientos.

- La existencia de algunos problemas en relación con la estabilidad y permanencia de los Jueces de Cuentas en sus puestos, que podrían afectar a su independencia e inamovilidad.

- Posibilidad de fortalecer algunas garantías jurisdiccionales y mejorar algunos inconvenientes procesales de los juicios de cuentas tramitados por la CCR, en relación con la garantía del juez imparcial, la participación de la Fiscalía, la oralidad e inmediatez en la tramitación de los juicios, la participación ciudadana en el inicio de los procedimientos, la tipificación de las infracciones administrativas que enjuicia la CCR y sus sanciones.

- Existencia de dificultades, que causan retrasos en la modernización y automatización de las notificaciones y comunicaciones a las partes.

Tras la realización de la actividad, el equipo del Tribunal de Cuentas emitió informe en el que alcanzó las siguientes conclusiones y formuló las subsiguientes recomendaciones:

i) Conclusiones

- La CCR cuenta con una estructura organizativa y personal especializada para la resolución de los juicios de cuentas que tramita y para la depuración de las responsabilidades patrimoniales y administrativas en las que pudieran incurrir los gestores públicos salvadoreños.
- En las jornadas y talleres organizados participaron Jueces de Cuentas, Secretarios de Actuaciones, Colaboradores Jurídicos y Notificadores de la CCR, por lo que se pudo hacer un intercambio de experiencias y conocimientos muy constructivo y participativo con las personas que actúan en todas las fases de tramitación de los procedimientos.
- Durante las jornadas se evidenciaron ciertas insuficiencias en el régimen jurídico del personal al servicio de la CCR, así como en la regulación de los procedimientos que tramitan y en los recursos técnicos e informáticos que utilizan.

ii) Recomendaciones

- Mejorar la formación, la estabilidad y permanencia de los jueces y demás personal de la CCR para favorecer su independencia e inamovilidad.
- Fortalecer la garantía jurisdiccional a un juez imparcial y predefinido (mediante cambios en la regulación de los procedimientos y mejora de los sistemas de turno de los asuntos).
- Separar de manera más clara las fases de investigación y decisión en los juicios de cuentas y reforzar la contradicción de estos procedimientos.
- Potenciar la oralidad e inmediatez en la tramitación de los procedimientos.
- Potenciar la participación de la Fiscalía y la configuración de la parte actora en los procedimientos.