

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.

Esta 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 (STC de 31 de enero de 1991) como del TS (STS de 22 de noviembre de 1996).

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

La jurisdicción del Tribunal de Cuentas comprende 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).

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.

A continuación, se expresan los datos que se han obtenido de los listados de causas incoadas, según el tipo de procedimiento (diligencias preliminares y procedimiento de reintegro) y el departamento de origen.

DILIGENCIAS PRELIMINARES

Órgano	Incoadas	Archivadas
Dpto. 1	104	102
Dpto. 2	104	107
Dpto. 3	105	102
Total	313	311

PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO POR ALCANCE

Órgano	Incoados	Archivados
Dpto. 1	36	52
Dpto. 2	42	52
Dpto. 3	42	36
Total	120	140

La actividad jurisdiccional del Tribunal de Cuentas se expondrá diferenciando la de los tres Departamentos 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 2025, 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 2025 ascendió a 469 y como el número de asuntos resueltos ha sido de 481, puede concluirse que ha

habido una disminución de asuntos pendientes de 12, tal y como se refleja en el cuadro siguiente:

MOVIMIENTO GENERAL DE ASUNTOS

Órgano	Pendientes 1/01/2025	Ingresados 2025	Resueltos 2025	Pendientes 31/12/2025
Sala Justicia	14	36	30	20
Dpto. 1	104	140	154	90
Dpto. 2	151	146	159	138
Dpto. 3	53	147	138	62
Total	322	469	481	310

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 resulta oportuno dejar constancia de la escasa incidencia que el denominado Juicio de Cuentas, la otra modalidad procesal a través de la cual puede ser exigida la responsabilidad contable, tiene en la actividad jurisdiccional del TCu.

3.4.2.1 Diligencias preliminares

Las diligencias preliminares pueden iniciarse en virtud de traslados de actuaciones fiscalizadoras acordados por los departamentos que componen la Sección de Fiscalización del Tribunal, por hechos contenidos en los informes de los OCEX, a instancia de otras Instituciones Públicas o por el ejercicio de la acción pública

Así resulta del cuadro que a continuación se inserta:

DILIGENCIAS PRELIMINARES

Órgano	Pendientes 1/01/2025	Ingresadas 2025	Resueltas 2025	Pendientes 31/12/2025
Dpto. 1	13	104	102	15
Dpto. 2	23	104	107	20
Dpto. 3	12	105	102	15
Total	48	313	311	50

En el siguiente cuadro se reflejan las diligencias preliminares según su procedencia, de las cuales 29 procedieron de informes de fiscalización del Tribunal de Cuentas, 71 de informes de fiscalización de los OCEX, 72 de Informes de otras Instituciones Públicas y 18 de otra procedencia, y además se recogen las diligencias preliminares iniciadas como consecuencia del ejercicio de la acción pública que ascienden a 123.

**CLASIFICACIÓN DE LAS DILIGENCIAS PRELIMINARES INICIADAS
POR SU ORIGEN Y ACCIÓN PÚBLICA**

Órgano	Sección Fiscalización	OCEX	Otras Instituciones Públicas	Acción Pública	Otras	Total
Dpto. 1	17	15	21	41	10	104
Dpto. 2	4	38	19	41	2	104
Dpto. 3	8	18	32	41	6	105
Total	29	71	72	123	18	313

En 2025 se aprecia un sensible incremento de las cifras en relación con el año anterior en que fueron 225, debiendo destacar el aumento en las diligencias preliminares procedentes de la sección de fiscalización del Tribunal de Cuentas, que pasaron de 25 en 2024 a 29 en 2025 y siendo el mayor aumento los procedentes de los OCEX, que pasaron de 47 a 71.

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 Ministerio 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 Ministerio 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	Fiscal y Abogado del Estado	Abogado del Estado
Totales	20	6	3

CLASIFICACIÓN DE LAS DILIGENCIAS PRELIMINARES PROCEDENTES DE LOS OCEX EN ATENCIÓN AL ÓRGANO QUE PROMUEVE EL TRASLADO DE LAS ACTUACIONES FISCALIZADORAS

Órgano	Ministerio Fiscal	OCEX
Totales	71	0

CLASIFICACIÓN DE LAS DILIGENCIAS PRELIMINARES RESUELTAS POR SU ORIGEN

Órgano	Sección Fiscalización	OCEX	Otras Instituciones Públicas	Acción Pública	Otras	Total
Dpto. 1	14	17	22	41	8	102
Dpto. 2	8	36	20	40	3	107
Dpto. 3	8	16	8	39	8	79
Total	30	69	50	120	19	288

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.

3.4.2.2 *Acción pública*

El artículo 47.3 LOTCu permite que cualquier ciudadano pueda ejercer una verdadera acción popular en el ámbito de la exigencia de las responsabilidades contables.

Sobre esta materia se ha seguido, durante el año 2025, la práctica procesal iniciada en años anteriores por los tres Departamentos de primera instancia y la Sala de Apelación, exigiendo la personación en forma, mediante escrito suscrito 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 Sección de Enjuiciamiento tramita el ejercicio de la acción pública de responsabilidad contable a través de un cauce procesal específico, que tiene por objeto verificar el cumplimiento de los requisitos para el ejercicio de la mencionada acción, aunque tal vía procedimental no viene establecida por el ordenamiento.

Sin embargo, cuando no se cumplen los requisitos de postulación exigidos para que el ejercicio de la Acción Pública sea tramitado y se acuerda por ello su archivo, 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, por medio de un cauce procesal que carece de cobertura legal, pero que permite que hechos con trascendencia contable no queden sin la respuesta adecuada.

El pasado año los tres departamentos unificaron su criterio de actuación en la materia con lo que se ha conseguido evitar la duplicidad de denuncias por unos mismos hechos, lo que a veces sucedía con el riesgo añadido de la existencia de resoluciones dispares respecto de los mismos hechos.

La distribución por Departamentos del ejercicio de la Acción Pública es la siguiente:

ACCIONES PÚBLICAS

Órgano	Pendientes 1/01/2025	Ingresadas 2025	Resueltas 2025	Pendientes 31/12/2025
Dpto. 1	7	41	41	7
Dpto. 2	8	41	40	9
Dpto. 3	6	41	39	8
Total	21	123	120	24

3.4.2.3 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 desarrolle 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.

Conforme a los datos proporcionados por la Presidencia de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal, a lo largo de 2025 se iniciaron 119 actuaciones previas, todas ellas tramitadas por Delegados Instructores designados por la Comisión de Gobierno.

La evolución de las actuaciones previas durante los últimos tres años es la que se expresa a continuación:

Año	Número
2023	148
2024	120
2025	119

Durante el pasado año, continúa la disminución iniciada en el año anterior.

Las actuaciones previas 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.

El número de liquidaciones efectuadas por los delegados instructores descendió a 117, de las cuales 29 fueron positivas y 88 negativas. El número de liquidaciones efectuadas fue inferior al del año 2024 en que se efectuaron 136 liquidaciones.

El número de las actuaciones previas no tiene una exacta correspondencia con el número de los procedimientos de reintegro que veremos después y especialmente en el número de demandas que se plantean y ello porque la investigación que se realiza en esta sede puede corresponder en buena medida a procedimientos iniciados en años anteriores y, por otra parte, porque todas las actuaciones previas finalizadas dan lugar a un procedimiento de reintegro, pero no siempre a la interposición de la demanda.

3.4.2.4 *Procedimientos de reintegro por alcance*

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

3.4.2.4.1 Procesos declarativos

El procedimiento de reintegro se inicia con independencia de cuál sea el contenido del acta de liquidación y ello porque dicho contenido no es vinculante ni para el Departamento al que corresponde su conocimiento ni para el fiscal y las partes. Una vez iniciado el procedimiento, lo que determina su continuación es el acto procesal de presentación de la demanda por alguna de las partes legitimadas para hacerlo.

Durante el año 2025 se iniciaron 120 procedimientos de reintegro por alcance, siendo resueltos un total de 140, tal y como se expresa en el cuadro siguiente:

PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO POR ALCANCE

Órgano	Pendientes 1/01/2025	Ingresados 2025	Resueltos 2025	Pendientes 31/12/2025
Dpto. 1	91	36	52	75
Dpto. 2	128	42	52	118
Dpto. 3	41	42	36	47
Total	260	120	140	240

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

PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO POR ALCANCE EN FASE DECLARATIVA

Órgano	Pendientes 1/01/2025	Ingresados 2025	Resueltos 2025	Pendientes 31/12/2025
Dpto. 1	36	34	52	75
Dpto. 2	44	37	44	32
Dpto. 3	7	38	33	14
Total	87	109	129	121

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

PROCEDIMIENTOS DE REINTEGRO

Año	Número
2023	194
2024	146
2025	109

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**

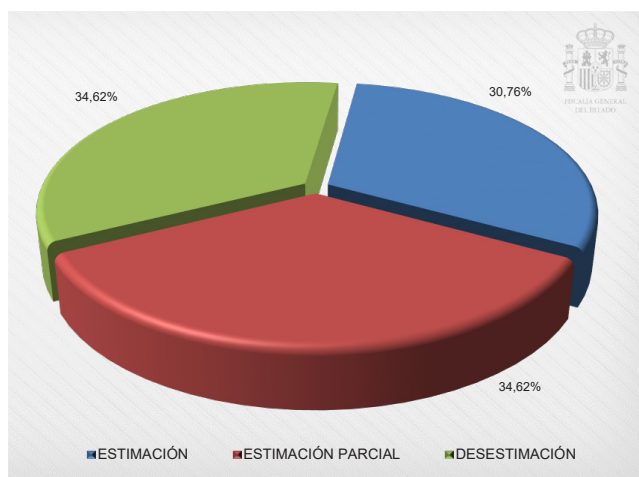
	Autos	Sentencias	Decretos	Total
Dpto. 1	38	13	0	51
Dpto. 2	34	10	0	44
Dpto. 3	29	3	0	32
Total	101	26	0	127

Del número total de sentencias dictadas por los tres Departamentos de la Sección de Enjuiciamiento, 9 fueron desestimatorias, 9 fueron estimatorias parciales de la demanda y 8 la estimaron en su integridad. En el siguiente cuadro se expresa por departamentos.

SENTENCIAS AÑO 2025

	Dpto. 1.º	Dpto. 2.º	Dpto. 3.º	Total
Estimatoria total	4	2	2	8
Estimatoria parcial	4	4	1	9
Desestimatoria	5	4	0	9
Total	13	10	3	26

Las pretensiones mantenidas por el Ministerio Fiscal fueron estimadas en su integridad en el 30,76% de los casos; parcialmente lo fueron en el 34,62% alcanzando el 34,62% 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 65,38%.

Las actuaciones jurisdiccionales tramitadas para exigir responsabilidad contable fueron muchas más que las que se dejan expresadas que terminaron por sentencia, ya que 101 concluyeron mediante auto que declara la inexistencia de responsabilidad contable.

A este respecto, debe indicarse que las fuentes de conocimiento de los ilícitos contables vienen constituidas, de manera primordial, por 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.

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 solo promueven la exigencia de responsabilidad contable 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 y 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, procede señalar que algunas actuaciones previas de especial complejidad, tramitadas el pasado año, 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:

PROCEDIMIENTOS DE REINTEGRO POR ALCANCE POR SECTORES

Distribución por Sectores	Dpto. 1.º	Dpto. 2.º	Dpto. 3.º	Total
Sector Público Estatal	3	4	7	15
Sector Público Autonómico	8	6	5	41
Sector Público Local	23	27	26	90
Admón. Seguridad Social	0	0	0	0
Total procedimientos	34	37	38	109

3.4.2.4.2 Procesos de Ejecución

A lo largo de 2025 se inicia la ejecución de 11 sentencias dictadas en procedimientos de reintegro por alcance, siendo archivados definitivamente, por haber concluido la ejecución 14 procedimientos de dicha clase.

PROCEDIMIENTOS DE REINTEGRO POR ALCANCE EN FASE DE EJECUCIÓN

Órgano	Pendientes 1/01/2025	Ingresados 2025	Resueltos 2025	Pendientes 31/12/2025
Dpto. 1	55	2	1	56
Dpto. 2	65	5	8	62
Dpto. 3	31	4	5	30
Total	151	11	14	148

3.4.2.5 Juicio de Cuentas

La evolución de los Juicios de Cuentas a lo largo de 2025 no ha sufrido modificación alguna respecto a los datos que se proporcionaban en la edición memorial precedente.

3.4.2.6 Expedientes de Cancelación de Fianzas

Durante el año 2025 no se han tramitado ningún expediente de Cancelación de Fianza.

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 y naturaleza de los recursos ingresados en la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas es el que se expresa a continuación:

RECURSOS

Recursos de Apelación.	24
Recursos del artículo 46.2 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.	1
Recursos del artículo 48.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.	9
Recursos del artículo 54.1 a) de la Ley 7/1988	0
Recursos de Queja	0
Piezas de Abstención	2
Total, Recursos Ingresados:	36

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

RECURSOS

Año	Número
2023	42
2024	31
2025	36

Del número total de recursos tramitados en 2025 fueron resueltos por la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas 30, quedando pendientes 20.

RESUELTOS EN 2025

Recursos de Apelación.	19
Sentencias	10
Autos	8
Decretos	1
Recursos del artículo 48.1 de la Ley 7/88	8
Recursos del artículo 46.2 de la Ley 7/1988	1
Recursos del artículo 54.1 a) de la Ley 7/1988	0
Recursos de Queja y Otros (recusación)	0
Pieza de Abstención	2
Total	30

ASUNTOS PENDIENTES A 31 DE DICIEMBRE DE 2025

Recursos de Apelación.	16
Recursos del artículo 48.1 de la Ley 7/88	3
Recursos del 46.2 de la Ley 7/88	0
Recursos del art 54.1 y 41.4 Ley 7/88	1
Recursos de Queja y otros (recusación).	0
Piezas de abstención	0
Total	20

La actividad jurisdiccional de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas, desde un punto de vista cuantitativo, ha sido semejante a la consignada en el año anterior.

3.4.4 INTERVENCIÓN DEL FISCAL EN LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL

La intervención del Fiscal en la actividad jurisdiccional se expone tomando en consideración, en primer lugar, el número de demandas interpuestas por el mismo. A continuación, se hace referencia a su participación en la actividad de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas. Por último, se refleja la actuación de la fiscalía en la preparación de las pretensiones procesales, mediante la tramitación de las llamadas Diligencias Preprocesales.

3.4.4.1 Demandas

Durante el precedente año 2025, el fiscal ha interpuesto 14 demandas. El importe total de las cantidades reclamadas es de 7.073.416,70 euros.

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

DEMANDAS

Año	Número
2023	15
2024	21
2025	14

En el ámbito del enjuiciamiento durante 2022 se interpuso la demanda en el procedimiento de reintegro 180/2021 del Departamento Segundo.

La primera parte de la demanda cumple la encomienda realizada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo que condenó a los miembros del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, entre otros, por el delito de malversación de caudales públicos como consecuencia del gasto de la preparación del referéndum de autodeterminación de 1 de octubre de 2017.

La segunda parte de la demanda deriva de la fiscalización efectuada por el Tribunal de Cuentas sobre la acción exterior de la Generalitat y un ente denominado DIPLOCAT, que incluye los gastos efectuados por las distintas delegaciones de la Generalitat en el extranjero y las diversas actividades de la entidad DIPLOCAT.

Tal y como se ha ido desarrollando en ediciones memoriales anteriores, a finales de 2022 se celebró la audiencia preliminar, mientras que el juicio se celebró en el mes de noviembre del año 2023, practicándose las pruebas que se consideraron pertinentes, quedando pendiente de conclusiones por escrito.

Posteriormente, mediante la correspondiente resolución dictada el 4 de abril de 2024 se denegó la solicitud de suspensión del procedimiento que fue planteada por la representación procesal de varios de los codemandados. Tras esto, se abrió el trámite para conclusiones escritas que fueron oportunamente presentadas por las partes, quedando las actuaciones concluidas para dictar sentencia.

Por providencia de 11 de junio, día de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2024 *de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña*, se concedió a las partes un plazo para realizar alegaciones acerca de la posibilidad de plantear ante el TJUE cuestión prejudicial sobre la interpretación de determinados principios y preceptos del derecho de la Unión Europea.

El fiscal consideró que no concurrían los presupuestos exigidos por la normativa aplicable y las recomendaciones del propio TJUE, por cuanto la petición de decisión prejudicial debe referirse a la interpretación o validez del Derecho de la Unión Europea y no a la interpretación de normas jurídicas nacionales.

Por auto de 29 de julio de 2024 la Consejera acordó en primer lugar plantear ante el TJUE ocho cuestiones prejudiciales, en segundo lugar, no resolver sobre la petición de la aplicación de la Ley Orgánica de Amnistía efectuada por la representación procesal de los demandados y, en tercer lugar, suspender el procedimiento de reintegro hasta la resolución del incidente prejudicial.

El TJUE notificó a la fiscalía la petición de decisión prejudicial, concediendo un plazo para la presentación de alegaciones u observaciones, dentro del cual se evacuó el trámite interesando la inadmisión de las cuestiones planteadas por falta de competencia del TJUE, al considerar que la normativa europea alegada no resulta aplicable para la resolución del litigio nacional.

El Tribunal, previamente a la celebración de vista, planteó una serie de preguntas a las que se dio respuesta por escrito:

1. ¿Afecta el carácter exclusivo de la competencia nacional para la amnistía a la competencia del Tribunal de Justicia para interpretar el Derecho de la Unión y, en este contexto, para determinar en qué medida este se opone a una ley de amnistía?

2. En relación con la competencia del Tribunal de Justicia, de la jurisprudencia resulta que el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, es aplicable a cualquier instancia nacional que pueda pronunciarse, como órgano jurisdiccional, sobre cuestiones comprendidas en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión (véase la sentencia de 27 de febrero de 2025, Sinalov, C-16/24, EU: C:2025:116, apartado 36 y jurisprudencia citada). ¿Sucedec así en el presente caso?

3. Por lo que respecta a la admisibilidad de las cuestiones segunda, tercera, sexta y octava, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en particular de la sentencia de 14 de noviembre de 2024, S. (Modificación de las salas) (C-197/23, EU: C:2024:956, apartados 42 a 44), resulta que no son hipotéticas las cuestiones por las que un órgano jurisdiccional señala que se ve en la imposibilidad de constatar una violación del Derecho de la Unión debido a que el Derecho procesal nacional no se lo permite. ¿Esta jurisprudencia es pertinente en el presente caso?

4. ¿Cuál debe ser la intensidad del control de las disposiciones de la LOA a la luz del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, habida cuenta de que una ley de amnistía es competencia exclusiva de los Estados miembros?

5. En su sentencia de 27 de mayo de 2014, *Margus c. Croacia* (4455/10, CE: ECHR:2014:0527JUD000445510, § 139), el TEDH precisa lo siguiente: «Incluso si se aceptara que las amnistías son posibles cuando existen algunas circunstancias particulares, como un proceso de reconciliación y/o una forma de compensación a las víctimas, la amnistía concedida al demandante en el presente caso sigue sin ser aceptable ya que no hay nada que indique que hayan concurrido tales circunstancias».

En el apartado 127 de su opinión de 18 de marzo de 2024 sobre la proposición de la LOA [CDL-AD(2024)003], la Comisión de Venecia, por su parte, «anim[ó] a todas las autoridades y fuerzas políticas españolas a que se tomen el tiempo necesario para entablar un diálogo significativo en un espíritu de cooperación leal entre las instituciones del Estado, así como entre la mayoría y la oposición, con el fin de lograr la reconciliación social y política, y a que estudien la posibilidad de explorar procedimientos de justicia restaurativa».

¿Han caracterizado estas circunstancias el proceso de adopción de la LOA?

6. ¿Puede calificarse una ley nacional de autoamnistía cuando, como indica la Comisión en el apartado 94 de sus observaciones escritas en relación con la LOA, «quien está en el Gobierno garantiza la impunidad de sus socios a cambio del apoyo parlamentario»?

7. En su sentencia de 9 de enero de 2007, *Amolin y otros c. Francia* (CE: ECHR:2007:0109JUD002012703, § 69), el Tribunal EDH consideró que, «si bien no se prohíbe al poder legislativo regular en materia civil, mediante nuevas disposiciones con efecto retroactivo, los derechos derivados de leyes vigentes, el principio de preeminencia de la ley y la noción de juicio justo consagrada en el artículo 6 [del CEDH] se oponen, salvo por razones imperiosas de interés general, a la injerencia del poder legislativo en la administración de justicia con el objetivo de influir en el resultado judicial del litigio». ¿Es pertinente esta jurisprudencia en el presente caso?

8. En el caso de la disposición que prevé un plazo máximo de dos meses para adoptar decisiones relativas a la aplicación de la amnistía en cada asunto (artículo 10 de la LOA), ¿su adopción responde a «presiones externas» que pueden hacer peligrar la independencia de los jueces en el enjuiciamiento en relación con los litigios de que conozcan, en el sentido del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, a la luz del artículo 47, párrafo primero, de la Carta?

9. Dirigida al Gobierno Español y a la Comisión Europea.

10. Se insta a los participantes en la vista a pronunciarse, a la luz del artículo 13, apartado 3, de la LOA, sobre la conformidad con el derecho a un proceso equitativo de la imposibilidad de que un actor público sea oído antes de la terminación del procedimiento.

11. ¿Se prestan los artículos 8, apartado 3, 10 y 13, apartado 3, de la LOA, como afirma el Gobierno español, a una interpretación conforme con el Derecho de la Unión, de modo que no se vean afectadas la facultad de presentar una petición de decisión prejudicial y la obligación de respetar la interpretación proporcionada por el Tribunal de Justicia en el marco de tal petición?

La vista se celebró el día 15 de julio de 2025 en la sede del TJUE en Luxemburgo y en ella la FTCu expuso sus argumentos contrarios a las cuestiones prejudiciales planteadas, sin que por su presidente o por el ponente de la sentencia se solicitara aclaración alguna al fiscal, como sí hicieron a la representante del Estado Español y de la Comisión Europea.

El día 13 de noviembre de 2025 el Abogado General presentó sus conclusiones, que en las que propone al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal de Cuentas:

«1) El artículo 325 TFUE debe interpretarse en el sentido de que no se opone a la extinción de la responsabilidad prevista en la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, *de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña*, por los actos no delictivos que afecten a los intereses financieros de la Unión, como los actos determinantes de responsabilidad contable, a falta de un vínculo directo entre esos actos y la reducción, actual o potencial, de los ingresos puestos a disposición del presupuesto de la Unión.

2) El artículo 19TUE, apartado 1, párrafo segundo, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una disposición nacional como el artículo 10, apartado 2, párrafo segundo, de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, conforme a la cual toda resolución sobre la aplicación de la amnistía en un asunto determinado debe dictarse en el plazo máximo de dos meses, cuando dicho plazo, con carácter perentorio, impida al órgano jurisdiccional nacional acordar las diligencias probatorias necesarias para determinar si los fondos objeto de los actos determinantes de responsabilidad contable sometidos a su examen son fondos de la Unión.

3) El artículo 19TUE, apartado 1, párrafo segundo, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una disposición nacional como el artículo 13, apartado 3, de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, en la medida en que esta disposición obliga a los órganos jurisdiccionales nacionales, antes de dictar una resolución que absuelva de responsabilidad a las personas físicas o jurídicas demandadas, a dar audiencia, exclusivamente, a las entidades del sector público perjudicadas por el menoscabo de los caudales o efectos públicos relacionado con los hechos amnistiados y al Ministerio Fiscal, con exclusión de las partes que hayan ejercitado la acción pública; no se opone a una disposición nacional como el artículo 13, apartado 3, de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, en la medida en que obliga a los órganos jurisdiccionales nacionales a dictar una resolución que absuelva de responsabilidad contable a las personas físicas y jurídicas demandadas sin dejarles la posibilidad de ponderar los medios de prueba para

determinar si esas personas han cometido los actos por los que se reclama su responsabilidad contable.

4) El artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, el artículo 267 TFUE y el artículo 23, párrafo primero, del Protocolo (n.º 3) sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea deben interpretarse en el sentido de que se oponen a unas disposiciones nacionales como los artículos 8, apartado 3, 10 y 13, apartado 3, de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, en la medida en que obligan a los órganos jurisdiccionales nacionales a dictar una resolución absoluta de responsabilidad contable y a alzar las medidas cautelares que se hubieran acordado en una fase anterior del procedimiento en el plazo máximo de dos meses, aun cuando el Tribunal de Justicia no haya adoptado todavía la resolución sobre una petición de decisión prejudicial que se le haya presentado.»

En el momento de redactarse la presente memoria el Tribunal no ha dictado sentencia.

Sobre la sentencia STS Sala 3.ª 716/2025, de 5 de junio:

Esta resolución estimó el recurso de casación interpuesto por el Ministerio Fiscal y por otras partes contra la sentencia de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas 5/2021, de 24 de junio, que había desestimado las apelaciones formuladas contra la sentencia 1/2020, de 19 de febrero, del Tercer Departamento de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas en el procedimiento de reintegro por alcance C-40/2018.

La cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia había sido fijada del siguiente modo: «la determinación de los requisitos para la aplicación del apartado cuarto de la Disposición Adicional Tercera de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. En particular, si la prescripción de la responsabilidad contable puede operar de forma total o parcial, aun cuando los hechos estén siendo objeto, o puedan serlo, de un proceso penal, sin perjuicio de que la Sala puede extenderse a otras consideraciones.»

La sentencia 716/2025 reiteró la doctrina fijada por la sentencia de la misma sala y sección 1479/20, de 10 de noviembre, en la que se recogía textualmente que:

«[c]omo conclusión de todo lo expuesto fijamos como doctrina de interés casacional que la aplicación del régimen de prescripción de la responsabilidad contable prevista en el apartado 4.º de la Disposición Adicional Tercera de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, exige determinar si efectivamente es delictivo,

por lo que al ser la jurisdicción penal la única competente, se erige en una cuestión prejudicial penal esencial prevista en el 17.2 de la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas, de modo que el Tribunal de Cuentas no puede pronunciarse en ningún caso sobre la responsabilidad contable derivada de una conducta presuntamente delictiva mientras no exista una resolución penal firme, que declare si en efecto se trata de hechos constitutivos de delito. En consecuencia, en tanto no haya recaído resolución penal firme, no cabe aplicar en la jurisdicción contable, respecto de esos mismos hechos, de manera total o parcial la prescripción de la responsabilidad contable prevista con carácter general en el apartado 1.º de la citada Disposición Adicional Tercera de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas».

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.

El hecho de que el Ministerio Fiscal no haya formulado demanda, o no se haya adherido a la presentada por el ente público perjudicado o por el actor público, 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 es la integridad del erario público, lo que justifica la presencia del fiscal en las actuaciones jurisdiccionales con criterio propio e independiente de la Administración Pública perjudicada, que puede desistir o renunciar a la acción entablada, lo que no supondrá el sobreseimiento de las actuaciones, dado que podrán continuar con las demás partes, o sólo con el Ministerio Fiscal, hasta la resolución definitiva (artículo 58.3 de la LFTCu).

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

En este sentido, la Sección de Enjuiciamiento en la sesión celebrada el 29 de enero de 2018, en la tramitación de los procedimientos

de responsabilidad contable, acordó 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 de fiscalía 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 y se encuentran amparadas en el artículo 5.3 *in fine* del EOMF

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

DILIGENCIAS PREPROCESALES

Año	Número
2023	117
2024	108
2025	162

Hasta 2022 una parte significativa de las diligencias preprocesales incoadas tenían su origen en los dictámenes emitidos despachando los informes de fiscalización aprobados por los OCEX que estaban encaminadas a recabar información documental sobre tales hechos, de suerte que pudiera realizarse una valoración fundada sobre la existencia o no de responsabilidad contable, con el efecto ulterior de decidir si se planteaba la oportuna demanda.

A partir de 2023 también se han comenzado a registrar de forma separada las diligencias preprocesales iniciadas para determinar la procedencia del ejercicio de la acción contable en el caso de la acción pública en la que no se cumple el requisito de la postulación.

El cuadro refleja el número total de diligencias incoadas, sumando las tres clases. En cualquier caso, el número de las diligencias preprocesales ha vuelto a ascender de forma significativa y ello a pesar del acuerdo alcanzado con la Presidencia del Tribunal a fin de evitar duplicidad de actuaciones en el caso de denuncias dirigidas directamente al Tribunal de Cuentas, de las que ahora se da traslado a la fiscalía si se trata de denuncias anónimas que han experimentado un auge significativo.

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
2023	117	71	49	9
2024	108	71	31	15
2025	162	133	32	12