



La necesaria, inaplazable e irrenunciable jurisdicción contable. "Una piedra en el camino"

Alfonso Luis Blanco Higuera

Asesor Jurídico. Gobierno de Cantabria

Profesor Asociado de Seguridad Social. Universidad de Cantabria

«Seamos esclavos de las leyes para que podamos ser libres»

Cicerón

Resumen: El presente trabajo esboza unas breves reflexiones, desde una óptica estrictamente jurídica, sobre lo que el ordenamiento vigente articula en torno a la jurisdicción y a la responsabilidad contable, a fin de sosegar en lo posible el debate suscitado por las desafortunadas declaraciones que sobre el tema manan desde diferentes estamentos políticos. El punto de partida se encuentra en la Sentencia condenatoria del *procés* y en los ulteriores indultos parciales, que omitieron la condonación de las responsabilidades contables, lo que trató de eludirse mediante «atajos» políticos, caso de la frustrada proposición de Ley Orgánica de Amnistía —una «ley singular» para solventar las responsabilidades contables de los responsables de DIPLOCAT y de los condenados y prófugos del *procés*— y del Fondo Complementario de la Generalitat, que pretende duplicar el daño patrimonial causado a las arcas públicas avalando las fianzas de aquellos en un claro fraude de ley. El primer «mensaje» del Ordenamiento frente a tales pretensiones es el que articula la jurisdicción contable como auténtica jurisdicción de ejercicio necesario, inaplazable e irrenunciable, siendo la segunda «señal» la naturaleza patrimonial, reparadora, subjetiva y personal o no subrogable de la responsabilidad contable, sin olvidar el «toque de atención» del Ordenamiento Internacional en la materia, que consagra el imperio de la ley y la democracia como pilares de una auditoría independiente y sin influencias externas del poder público.

Palabras Clave: Amnistía, indulto, jurisdicción, responsabilidad contable.

Abstract: This work outlines some brief reflections, from a strictly legal point of view, on what the current legislation articulates around jurisdiction and accounting responsibility, in order to calm as much as possible the debate raised by the unfortunate statements that on the subject flow from different political levels. The starting point is found in the conviction of the *procés* and in the subsequent partial pardons, which omitted the remission of accounting responsibilities, which tried to be avoided through political «shortcuts», in the case of the frustrated proposal of the Organic Law of Amnesty —a «singular law» to solve the accounting responsibilities of those responsible for DIPLOCAT and those convicted and fugitives from the *procés*— and the Generalitat's Complementary Fund, which aims to double the patrimonial damage caused to public coffers by guaranteeing the bonds of those in a clear fraud of law. The first «message» of the Ordinance in the face of such claims is the one that articulates the accounting jurisdiction as a true jurisdiction of necessary, non-postponed and inalienable exercise, the second «signal» being the patrimonial, reparative, subjective and personal nature of the responsibility accounting, without forgetting the «wake-up call» of the International Order on the matter, which enshrines the rule of law and democracy as pillars of an independent audit without external influences from the public power.

Keywords: Amnesty, pardon, jurisdiction, accounting responsibility.

1. Contextualizando el tema: los «mensajes» del Gobierno al Tribunal de Cuentas

En los últimos tiempos la ciudadanía asiste perpleja a los indisimulados ataques que desde el Gobierno de la Nación se dirigen a determinados órganos constitucionales del Estado, entre los que se encuentran los dirigidos a la labor desarrollada por el Tribunal de Cuentas. Todos los medios de comunicación se hicieron eco de las palabras pronunciadas por un Ministro en una entrevista concedida en junio de los corrientes, considerando como «piedras en el camino» del diálogo con la Generalitat las causas abiertas en el Tribunal de Cuentas contra ex altos cargos de la Generalitat —tanto por el asunto DIPLOCAT como por el referéndum ilegal del 1 de octubre de 2017— a los que se les reclaman varios millones de euros, afirmando que «*Sabíamos que todas estas causas, que no dejan de ser piedras en este camino, estaban ahí*», de modo que la labor del Gobierno a partir de ahora, ha explicado, es «*ir desempedrando todo este camino*» para allanar las relaciones¹. A ello han de añadirse las declaraciones del Presidente del Gobierno, quien expresó que el Gobierno está decidido a que ninguna «*piedra en el camino*» haga caer en este momento el diálogo con la Generalitat de Cataluña, recordando que el Tribunal de Cuentas es una «*instancia administrativa y no un órgano judicial*» y que sus resoluciones «*pueden ser recurridas ante los tribunales*»².

En este contexto de crispación política no estaría de más esbozar unas breves reflexiones, va de suyo que desde una óptica estrictamente jurídica, sobre lo que nuestro ordenamiento vigente articula en torno a la jurisdicción y a la responsabilidad contable, tratando con ello de sosegar en lo posible el debate suscitado por las desafortunadas declaraciones que sobre el tema manan sin cesar desde diferentes estamentos políticos, para lo cual se analizará

sucintamente el punto de partida —la Sentencia del *procés*, los posteriores indultos y las consecuentes responsabilidades contables— los atajos políticos para tratar de eludir aquellas y el camino ordenado por la normativa aplicable, a la que todos nos debemos ex artículo 9.1 de la Constitución³.

2. El punto de partida: la Sentencia del *procés*, los indultos y la subsistencia de la responsabilidad contable

El «Boletín Oficial del Estado» núm. 149 de 23 de junio de 2021 publicó los nueve indultos a los condenados a prisión por el *procés*. En cada uno de los correspondientes Reales Decretos, se perdonó por motivos «utilidad pública» la pena privativa de libertad pendiente de cumplimiento, si bien se mantuvo el resto las condenas impuestas por la Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo 459/2019, de 14 de octubre (recaída en la causa especial núm. 003/0020907/2017)⁴, por lo que los condenados en la misma continuarán estando inhabilitados, todo ello condicionado a que no vuelvan a cometer delito grave en un periodo concreto de tiempo.

No fueron objeto de indulto las posibles responsabilidades contables que pudieran derivarse del delito de malversación de caudales públicos⁵, responsabilidades aquellas formalizadas por el Tribunal de Cuentas en las Actuaciones Previas 80/2019, relativas a los gastos relacionados con el referéndum ilegal de 1 de octubre de 2017, a las que se acumularon las Diligencias Preliminares B-79/2019 —derivadas del Informe de Fiscalización aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 28 de marzo de 2019, relativo al destino dado a los recursos asignados a la ejecución de las Políticas de Acción Exterior de la Comunidad Autónoma de Cataluña,

1. <https://www.elmundo.es/espana/2021/06/25/60d5a7defc6c83b53b8b4587.html>.

2. <https://www.elmundo.es/espana/2021/06/28/60d96a69fc6c83aa558b45ff.html>.

3. Que reza del siguiente tenor literal: «*Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico*».

4. Una interesante esquematización y análisis de la misma puede encontrarse en <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Noticias-Judiciales/El-Tribunal-Supremo-condena-a-nueve-de-los-procesados-en-la-causa-especial-20907-2017-por-delito-de-sedicion>.

5. Así, en el apartado E) de los Fundamentos de Derecho de la Sentencia, se estableció que tanto el Ministerio Fiscal como la Abogacía del Estado no ejercían la acción civil pero sí instaron, acordándolo la Sala en tal sentido, «...la remisión de particulares y de la sentencia al Tribunal de Cuentas, de conformidad con el art. 18.2 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, art. 20 (sobre el Servicio Jurídico del Estado en el Tribunal de Cuentas) y 16, 17 y 49.3 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, Ley 7/1988, de 5 de abril, para el establecimiento y reclamación definitiva de las cantidades totales desviadas. Al ser los hechos desleales en la administración de fondos constitutivos de delito, la responsabilidad civil será determinada por la jurisdicción contable en el ámbito de su competencia», añadiendo el punto 9 del Fallo de la Sentencia lo siguiente: «Remítase testimonio de esta resolución al Tribunal de Cuentas a los efectos de reclamación de la responsabilidad civil a aquellos acusados que han resultado condenados por un delito de malversación de caudales públicos».

correspondientes a los ejercicios 2011-2017 (conocido como el Informe de fiscalización de DIPLOCAT)⁶— bien entendido que tales actuaciones previas se encaminan a la determinación provisional del alcance y aseguramiento en fase administrativa —que no jurisdiccional— a modo de actividades de instrucción ordenadas a preparar la actividad de enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas como presupuesto ineludible del ulterior enjuiciamiento contable de conformidad con el artículo 47.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

3. Los «atajos» políticos para tratar de eludir la responsabilidad contable: del indulto a la amnistía «singular»

La amnistía suele definirse como una derogación retroactiva que puede afectar, bien a la norma que califica a un acto como ilícito, bien a la que dispone —como consecuencia de la verificación de un acto así calificado— la imposición de una

sanción, aunque, en propiedad, la amnistía no sólo exculpa, sino que, más aún, puede eliminar de raíz el acto sobre el que se proyecta la inculpación o la norma de la que la inculpación resulta⁷.

El indulto, por su parte, no actuaría sobre la realidad jurídica de un acto calificado como ilícito, sino que operaría sobre su sanción, sea para excluirla sea para mitigarla, pues con el indulto no se censura la norma calificadora de un acto como ilícito (en este caso, el delito de sedición), sino que tan solo exceptúa su aplicación, de modo que así como la amnistía supone el olvido de la comisión de un ilícito, el indulto garantiza su recuerdo y sólo se traduce en la excusa de la penitencia, que de este modo resulta ser merecida pero perdonada⁸.

De este modo, la amnistía se concibe, como una técnica especial y transitoria de derogación, en tanto que el indulto se concibe como una suerte de revisión de la cosa juzgada verificada por medio de una «especie de instancia extraordinaria»⁹.



6. <https://www.tcu.es/repositorio/7b967dfb-a08f-493e-a159-7cb7d1c4071/11319.pdf>.

7. REQUEJO PAGÉS (2001: 82 y 83).

8. REQUEJO PAGÉS (2001: 83).

9. REQUEJO PAGÉS (2001: 92); FLIQUETE LLISO (2017: 248).

Al igual que ocurrió con la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, que exoneraba la responsabilidad penal de los hechos que contemplaba y que dejaba viva la responsabilidad civil de estos mismos hechos, la doctrina mayoritaria entiende que la responsabilidad civil derivada de los delitos amnistiados no queda afectada por la amnistía, dado que ha de entenderse que la responsabilidad civil no se extingue a menos de que se declare expresamente en la misma ley reguladora de la amnistía¹⁰.

Esa ha sido sin duda, y no otra, la finalidad primordial —por no decir que única— de la *Proposición de Ley Orgánica de Amnistía y resolución del conflicto político entre Cataluña y el Estado español*, presentada por el Grupo Parlamentario Republicano y por el Grupo Parlamentario Plural e inadmitida a trámite por el Congreso de los Diputados en fecha 23 de marzo de 2021. En dicha proposición¹¹ puede leerse, concretamente en el segundo párrafo del apartado 1 del Artículo primero, que «*Quedan comprendidas en la aplicación de esta ley, entre otras [causas],... el Sumario 80/19, seguido ante la Sección de Enjuiciamiento de Tribunal de Cuentas*», añadiendo el apartado 2 de dicho precepto que «*La amnistía dejará sin efecto alguno, además, los procesos..., económicos o contables...*», señalando adicionalmente la letra a) del Artículo segundo que «*En todo caso están comprendidos en la amnistía: a) Los delitos de..., malversación de caudales públicos...*», estableciendo por último el apartado 2.e) del Artículo 4 que «*Se retornarán las fianzas y las penas, sanciones o multas de carácter económico con el interés legal del dinero, a favor de las personas que las constituyeron, depositaron, o liquidaron o a cuyo cargo fueron ejecutadas, así como toda clase de embargos, limitaciones o restricciones de disposición patrimonial de las mismas o sus allegados y a solicitud de los interesados*».

Lo anterior conecta necesariamente con las conocidas como «leyes singulares» o «leyes de caso único» —y la precitada proposición fallida lo era claramente, pues se dirigía

exclusivamente en la práctica a los responsables de DIPLOCAT y a los condenados y prófugos del procés— entendiéndose por tales leyes, siguiendo a ARIÑO ORTIZ, aquellas a las que les falta la nota de generalidad, abstracción y vocación de permanencia, entre las que se encontrarían las conocidas como «leyes de favorecimiento» o «ley más benigna», que se dictan para un caso concreto o para resolver problemas ya surgidos y no repetibles y que contienen un mandato singular que se separa, además, de la regla general (si es que existe), pero ello se hace in bonus, en favor de los destinatarios¹².

4. El «atajo» de la Generalitat para tratar de aminorar la responsabilidad contable: un «Brindis al Sol» con «Pólvora del Rey»

Dentro de esos supuestos de «leyes singulares» o «leyes de caso único», junto a la antedicha proposición fallida de Ley Orgánica de amnistía, entraría clarísimamente el Decreto Ley 15/2021, de 6 de julio, de creación del Fondo Complementario de Riesgos de la Generalitat de Catalunya¹³, cuya *mens legislatoris* perpetra una auténtica «rebelión» en toda regla a los mecanismos de responsabilidad contable, desactivando sus efectos resarcitorios subjetivos a la Hacienda Pública, objetivándolos y trocando para ello la *indemnidad* de los cargos públicos de la Generalitat en *impunidad* en materia de responsabilidad contable, en un caso palmario de norma singular *ad hoc* centrada en la práctica en aquellos cargos (incluso ex cargos, pensando en las personas inhabilitadas en firme), políticos y funcionariales, a los que el Tribunal de Cuentas imputa tal responsabilidad¹⁴, a fin de cubrir aquellos riesgos sin cobertura por la pólizas de responsabilidad civil y patrimonial suscritas por la Generalitat.

10. ANTÓN ONECA (1986: 610); ARROYO y MUÑOZ (1989: 315); RODRÍGUEZ y SERRANO (1993: 673).

11. Su texto puede consultarse en <https://www.sinpermiso.info/textos/rechazada-porel-psoe-vox-y-el-pp-la-tramitacion-de-la-ley-de-amnistia>.

12. ARIÑO ORTÍZ (1989: 74 y 77).

13. «Diario Oficial de Generalitat de Cataluña» núm. 8452, de 7.07.2021 y núm. 8453 de 8.07.2021.

14. En tal sentido, en el segundo párrafo del apartado III de la parte expositiva del citado Decreto-Ley puede leerse lo siguiente: «*(...) Por lo tanto, es necesario y urgente que la Generalitat adopte las medidas complementarias en los mecanismos existentes [seguros de responsabilidad civil] dirigidas a garantizar y proteger el derecho a la indemnidad de las personas afectadas en el ejercicio de sus funciones, al menos hasta que no haya un pronunciamiento judicial que declare con carácter firme su responsabilidad disciplinaria, contable o penal. Uno de los supuestos que hacen necesaria y urgente esta actuación por la situación de vulnerabilidad en que se encuentran las personas afectadas ante una decisión administrativa no firme, son las actuaciones previas 80/2019 del Tribunal de Cuentas, sector público autonómico (inf. fisco. destino recursos asignados a la ejecución de políticas de acción exterior por parte de la Generalitat de Catalunya, en los ejercicios 2011 a 2017), objeto de la notificación de la liquidación provisional de fecha 30 de junio de este año, que afecta a varios altos cargos, responsables políticos y funcionarios y funcionarias de la Generalitat*». El subrayado es nuestro.



O, lo que es lo mismo, la citada norma singular pretende duplicar el daño patrimonial causado a las arcas públicas: de un lado, frustrando el afianzamiento por los responsables de las cantidades malversadas, que quedarían de este modo en una suerte de limbo jurídico; de otro, afianzando esas mismas cantidades con cargo al erario público, tal y como el tiempo confirmó, hasta que recaiga sentencia judicial firme que confirme la emanada del Tribunal de Cuentas (si ésta fuera condenatoria, se entiende), sentencia que —solo en el caso de que confirmase la citada responsabilidad contable, y una vez agotadas todas las vías impugnatorias nacionales e internacionales— operaría a modo de condición resolutoria del aval que dicho Decreto-Ley instrumenta, pues los responsables habrían de restituir precisamente las cantidades afianzadas si aquella confirmara la emanada del Tribunal de Cuentas¹⁵, un fraude de ley en cualquier caso, sin perjuicio del mejor criterio del Tribunal Constitucional cuando, a la vista de los recursos de inconstitucionalidad cuyo interposición se ha anunciado públicamente, se pronuncie al respecto¹⁶.

Es por todo ello que dicha norma puede calificarse como un «Brindis al Sol», pues es más que dudoso que el Tribunal de Cuentas acepte un aval sufragado con fondos públicos

para afianzar precisamente la presunta malversación de éstos, escenificado con «Pólvora del Rey», esto es, con unos recursos públicos que duplicarían aquella.

5. El primer «mensaje» del Ordenamiento: la jurisdicción contable como auténtica función jurisdiccional de ejercicio necesario e inaplazable y, por tanto, irrenunciable

Es interesante recordar, frente a las desafortunadas declaraciones sobre la naturaleza meramente de «*instancia administrativa y no un órgano judicial*» del Tribunal de Cuentas, que su naturaleza jurisdiccional deriva del artículo 136.2, párrafo 2º, de la Constitución, que recoge expresamente sus potestades jurisdiccionales, pues el propósito explícito del constituyente fue el de reconocerle potestades o funciones jurisdiccionales tal y como se desprende de la significativa frase contenida en el citado precepto —«*sin perjuicio de su propia jurisdicción*»— y, por si cabían dudas, éstas quedaron definitivamente disipadas en la Sentencia del Tribunal Constitucional 187/1988, de 17 de octubre, en la que dicho

15. El artículo 3 de dicha norma («Riesgos objeto de cobertura») cubre «(...) la responsabilidad contable, mientras no recaiga sentencia firme». Por su parte, el Artículo 5 («Obligación de retorno») señala lo siguiente: «5.1 En caso de que llegara a existir pronunciamiento judicial firme y, si procede, se hayan agotado todas las vías de impugnación judiciales y jurisdiccionales, estatales e internacionales, y si se confirmara la existencia de responsabilidad contable o civil derivada de falta o delito por parte de las personas beneficiarias, se generará un crédito de derecho público de devolución por parte de los beneficiarios de los importes garantizados, así como de los intereses y de los gastos que se hayan generado en razón de las garantías efectuadas con cargo en el Fondo».

16. Ver al efecto <https://www.lavanguardia.com/politica/20210707/7585105/vox-acciones-legales-generalitat-10millones-fondo.html>. Ver también <https://confilegal.com/20210708-convivencia-civica-insta-al-defensor-del-pueblo-a-recurrir-ante-el-tc-el-decreto-ley-del-gobierno-catalan-que-aprueba-el-pago-de-las-fianzas/>.

Tribunal aclaró la naturaleza de la jurisdicción contable, constatando que la actividad de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas consiste en aplicar la norma jurídica al acto contable, emitiendo un juicio sobre su adecuación a ella y declarando, en consecuencia, si existe o no responsabilidad del cuentadante, absolviéndolo o condenándolo y, en esta última hipótesis, ejecutando coactivamente su decisión¹⁷.

Asimismo, y por lo que respecta al manifiesto deseo del Ejecutivo de «*ir desempedrando todo este camino*» de reclamación de cantidades en concepto de responsabilidad contable, señala PASCUAL SALA —en relación a las notas que el apartado uno del artículo 17 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, predica de la jurisdicción contable— que en su ejercicio actúa el Tribunal con competencias necesarias, improrrogables, exclusivas y plenas. «Necesarias», porque aquel actúa permanentemente y sin necesidad de excitación de las partes, hasta tal punto de que en ningún caso su actuación resulta interferida o condicionada por la oposición y posturas contradictorias que, eventualmente, pudieran sostener aquellas; «improrrogables», porque los temas o cuestiones de que conoce no pueden llevarse a otros órganos de decisión. En tal sentido, sus funciones son, asimismo, «exclusivas», puesto que el enjuiciamiento de la responsabilidad contable está atribuido al Tribunal con preferencia a otros órganos jurisdiccionales y con exclusión de cualquier otro orden jurisdiccional. Y son, por último, funciones «plenas», habida cuenta que plenas son las facultades que ostenta en el ámbito jurisdiccional, puesto que, para dilucidar la responsabilidad contable, puede entrar a resolver cuantos temas se le presenten, plenitud que —por otro lado— no resulta menoscabada por la relación del Tribunal de Cuentas con el Tribunal Supremo por la vía de los recursos de casación y de revisión¹⁸.

A este certero análisis, podría unirse un análisis semántico de los términos «necesaria» e «improrrogable» utilizados por el mencionado artículo. Y, así, según el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, «irrenunciabilidad de la competencia» significaría «regla que obliga al ejercicio de la competencia por su titular»¹⁹, mientras que «improrrogabilidad de la competencia» —también según el citado Diccionario— significaría el «hecho de que cada órgano judicial solo pueda pronunciarse sobre los asuntos o materias que legalmente le están atribuidos, sin que pueda extenderse para conocer litigios referidos a materias propias de la competencia de

los restantes»²⁰, si bien tal término de «improrrogabilidad» podría oponerse al de «prorrogar», algunos de cuyos significados —según el Diccionario de la RAE— serían los de «dilatarse, extender algo por un tiempo determinado», «suspender» o «aplazar»²¹, lo que nos conduce a traducir los términos legales de «necesaria» e «improrrogable» como «irrenunciable» o de obligado ejercicio inaplazable, luego mal se presenta el que se pueda externamente «desempedrar el camino» paralizando el necesario, inexcusable, inaplazable e irrenunciable ejercicio de la jurisdicción contable, al igual que cualquier otra jurisdicción.

6. La segunda «señal» del Ordenamiento: la responsabilidad contable es de naturaleza patrimonial, reparadora, subjetiva y personal o no subrogable, pudiendo detonarse mediante acción pública

La responsabilidad contable, en esencia, constituye una responsabilidad de carácter patrimonial, por lo que no tiene un carácter sancionador, sino meramente reparador, limitándose estrictamente a la obligación de indemnizar los daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública afectada, y además —como apunta SALA SÁNCHEZ— en nuestro sistema de jurisdicción contable ya no es válido considerar que la jurisdicción del Tribunal de Cuentas sea puramente objetiva en cuanto juzga las cuentas y no a los cuentadantes, pues hoy podría afirmarse que «los enjuiciados» serían, precisamente, los cuentadantes, y —por tanto— la responsabilidad contable tendría un marcado carácter personal²².

En tal sentido, recordar que la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas tiene carácter claramente rogado y sólo se ejercita una vez que lo pidan la Administración afectada (en nuestro caso, la Generalitat de Cataluña), el Ministerio Fiscal o un actor que ejercite la acción pública²³. A tal efecto, y como ya señaló en su momento TORRES MORATO —Fiscal-Jefe del Tribunal de Cuentas— especial interés presenta la posición que puede adoptar la Administración o Entidad Pública perjudicada en las actuaciones previas o en la ulterior etapa jurisdiccional, pues la legitimación de la Administración Pública afectada en su integridad patrimonial existe en tanto en cuanto trate de ejercer la acción contable contra los responsables que hayan ocasionado el menoscabo de los fondos públicos, por lo cual

17. GOZÁLEZ RIVAS (2018: 39 y 40); SALA SÁNCHEZ (2005: 99).

18. SALA SÁNCHEZ (2005: 89 a 92); en similares términos, MARTÍN MARTÍN y ÁLVAREZ BONALD (2005: 215 y 216).

19. <https://dpej.rae.es/lema/irrenunciabilidad-de-la-competencia>.

20. <https://dpej.rae.es/lema/improrrogabilidad-de-la-competencia>.

21. <https://dle.rae.es/prorrogar>.

22. SALA SÁNCHEZ (2005: 100); FERNÁNDEZ GARCÍA (2013: 340 y 341).

23. FERNÁNDEZ GARCÍA (2013: 362).

—consecuentemente— la referida Administración carecería de interés legítimo para tratar de impedir el ejercicio de las pretensiones que otros legitimados activamente pudieran formular (Actor Público o Ministerio Fiscal), y ello porque otra interpretación resultaría contraria a los principios del ordenamiento procesal contable y a la tutela judicial efectiva que un Ente Público —cuya legitimación exclusivamente deriva de ser perjudicado— actuase en defensa de los presuntos responsables que han generado el daño a las arcas públicas (como, se recuerda, pretende la Generalitat con su Fondo Complementario) resultando tal confusión inadmisibles. En tal sentido —como puso de manifiesto la Sala de Justicia, en sentencia nº 9/2017, de 21 de marzo— la víctima patrimonial del presunto alcance (en este caso, la Generalitat de Cataluña) no puede integrarse en el círculo de legitimación pasiva del proceso contable, pues tal solución llevaría a que se le reclamara el reintegro de unas cantidades por daños ocasionados en su propio patrimonio, en otras palabras, que se indemnizase a sí misma, lo que no resulta atendible ni desde la lógica jurídica ni desde la legalidad procesal aplicable a un procedimiento de exigencia de responsabilidad contable²⁴.

7. Un «toque de atención» del Ordenamiento Internacional: el imperio de la ley y la democracia como pilares de una auditoría independiente y sin influencias externas del poder público

La *Declaración de Lima de Criterios sobre las Normas de Auditoría*²⁵, suscrita en octubre de 1977 por los delegados al IX INTOSAI (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, a la que pertenece España), se fijó como propósito esencial —tal y como señala su Prólogo— el defender la independencia en la auditoría de la Administración pública, constituyendo el imperio de la ley y la democracia las premisas esenciales para una auditoría realmente independiente de la Administración pública, siendo al mismo tiempo los pilares en los que se basa dicha Declaración. En consonancia con lo anterior, su artículo I.1²⁶ establece de forma contundente que «(...). El control no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en

cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro».

Por lo tanto, dicha norma internacional recalca —entre otros extremos— que el control contable por parte de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (y el Tribunal de Cuentas lo es) se encamine, en su caso, a determinar la responsabilidad del órgano infractor en el manejo de fondos públicos y a exigirle la indemnización correspondiente, sin que ello suponga —pues el articulado de la Declaración nada expresa al respecto— ni un «ataque a la concordia» ni «una piedra en el camino» del diálogo político. A esta previsión, el artículo II.5.a) de la Declaración²⁷ añade que «Las Entidades Fiscalizadoras Superiores sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores», es decir, protegidas frente a mensajes gubernamentales que equiparen a dichas Entidades con obstáculos pétreos a los caprichos de los diletantes políticos de turno.

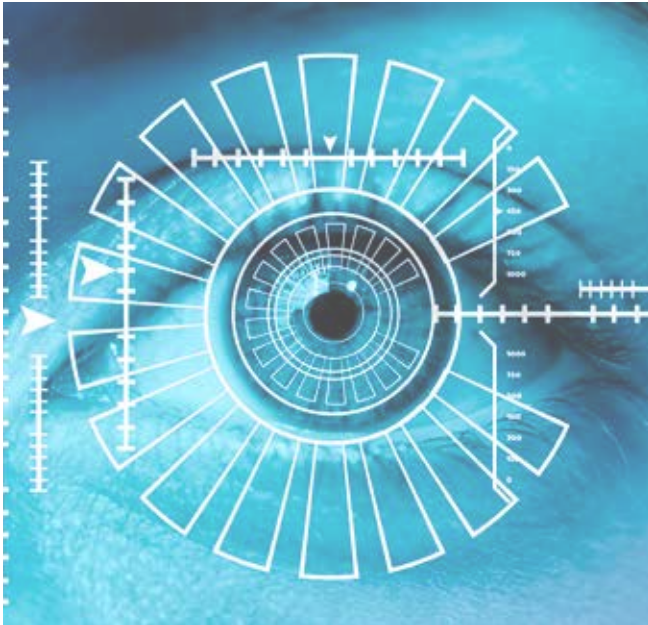


24. TORRES MORATO (2018: 183 y 184).

25. Disponible en www.issai.org

26. «I. Generalidades: Artículo 1. Finalidad del control».

27. «I. Independencia: Artículo 5. Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores».



8. A modo de epílogo: ni inquina ni venganza, «es la Ley, estúpido»

Para concluir el presente estudio, se ha parafraseado la ya famosa expresión «Es la economía, estúpido» —nacida al calor de las campañas electorales estadounidenses²⁸— a fin de destacar lo esencial de la situación planteada, de cariz marcadamente jurídico, que no político ni ideológico, pues es precisamente la Ley —y no la inquina, la revancha ni la venganza— la que articula la naturaleza estrictamente jurisdiccional del enjuiciamiento contable —de necesario, inaplazable e irrenunciable ejercicio— el carácter reparador, subjetivo y personal de la responsabilidad contable y el imperio de la Ley y la Democracia como garantes de un enjuiciamiento contable libre de presiones externas.

De ahí la máxima ciceroniana que, a modo de frontispicio, pretende alumbrar este trabajo, pues cabe que exista Ley sin Orden, pero no Orden sin Ley, como tampoco Libertad sin ambos, pues precisamente el ordenamiento jurídico «ordena»,

disciplina, las relaciones sociales de forma abstracta, objetiva y general, y si la Norma no gusta, o es anacrónica o defectuosa, que se cambie, pero no que se tuerza, como se pretende desde diferentes instancias del poder.

Lo que sí está claro es que en el supuesto estudiado, al igual que en otros casos de responsabilidad contable, nos encontramos ante un auténtico «ajuste de cuentas» —y nunca mejor dicho— pero ante un ajuste impuesto, no por la venganza ni la represión contra nadie ni contra nada, sino por Leyes aprobadas por un Legislativo democrática y periódicamente elegido por sufragio universal del pueblo español, cuya voluntad se plasma en aquellas.

9. Bibliografía

- **Antón Oneca, José (1986):** *Derecho Penal*, 2ª Edición, Ediciones Akal, Madrid.
- **Ariño Ortiz, Gaspar (1989):** «Leyes singulares, leyes de caso único», *Revista de Administración Pública*, núm. 118, Madrid, pp. 57-101.
- **Arroyo De Las Heras, Alfonso y Muñoz Cuesta, Javier (1989):** *Manual de Derecho Penal, Tomo I: Introducción. La Ley Penal. La Pena*, Editorial Aranzadi, Pamplona.
- **Fernández García, José Francisco (2013):** «La responsabilidad contable: el reintegro por alcance», *Revista de Administración Pública*, núm. 192, Madrid, pp. 339-379.
- **Fliquete Lliso, Enrique Francisco (2018):** «Indulto y Poder Judicial: ¿Un instrumento para la realización de la Justicia?», *Revista Persona y Derecho*, Vol. 75/2017/1, Universidad de Navarra, pp. 209-256 (DOI: 10.15581/011.75.209-256).
- **González Rivas, Juan José (2018):** «Jurisdicción Constitucional en relación con el Tribunal de Cuentas», *Revista Española de Control Externo*, Especial Diciembre 2018 (Conmemoración del cuadragésimo aniversario de la Constitución Española), Madrid, pp. 37-44.

28. Poco antes de las elecciones de 1992, James Carville, estratega de la campaña electoral de Bill Clinton, señaló que éste debía centrarse sobre cuestiones más relacionadas con la vida cotidiana de los ciudadanos y sus necesidades más inmediatas. Con el fin de mantener la campaña enfocada en un mensaje, Carville pegó un cartel en las oficinas centrales de la campaña con tres puntos escritos: «cambio frente a más de lo mismo»; «la economía, estúpido»; «no olvidar el sistema de salud». Aunque el cartel era solo un recordatorio interno, la frase se convirtió en una especie de eslogan oficioso de la campaña de Clinton, que resultó decisivo para modificar la relación de fuerzas y derrotar a Bush, algo impensable poco antes. Esta frase caló en la cultura política estadounidense y también en la global, expresándose habitualmente precedida de la palabra «es», tratando de destacar lo esencial en determinada situación, habiendo sido utilizada para referirse a otras cuestiones consideradas esenciales, como «¡es el déficit, estúpido!», «¡es la vida, estúpido!», etc. <https://www.abc.es/economia/20151007/abc-frase-economia-estupido-201510061639.html>.

- **Martín Martín, Paulino y Álvarez Bonald, Miguel C. (2005):** «Las jurisdicciones contable y penal: su compatibilidad», *Revista Española de Control Externo*, Vol. VII, núm. 21, Madrid, pp. 209-234.
- **Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (2019):** «INTOSAI-P 1-La Declaración de Lima de Criterios sobre Normas de Auditoría», *Revista Internacional de Auditoría Gubernamental*, reedición de 1998, Washington DC (www.issai.org)
- **Requejo Pagés, Juan Luis (2001):** «Amnistía e indulto en el constitucionalismo histórico español», *Historia Constitucional* (revista electrónica), núm. 2, Madrid, pp. 81-106 (<http://hc.rediris.es/02/index.html>).
- **Rodríguez Devesa, José María y Serrano Gómez, Alfonso (1993):** *Derecho Penal Español. Parte General*, Editorial Dykinson, 16ª Edición, Madrid.
- **Sala Sánchez, Pascual (2005):** «La jurisdicción contable. Las responsabilidades contables y su enjuiciamiento en la nueva Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de España», *Revista Española de Control Externo*, Vol. VII, núm. 21, Madrid, pp. 87-122.
- **Torres Morato, Miguel Ángel (2018):** «La relación del Ministerio Público con los Órganos de Control Externo», *Revista Española de Control Externo*, Especial Diciembre 2018 (Conmemoración del cuadragésimo aniversario de la Constitución Española), Madrid, pp. 173-186.
- **Tribunal de Cuentas (2019):** *Informe de Fiscalización (núm. 1319) relativa al destino dado a los recursos asignados a la ejecución de las políticas de acción exterior de la Comunidad Autónoma de Cataluña, correspondientes a los Ejercicios 2011-2017* (disponible en <https://www.tcu.es/repositorio/7b967dfb-a08f-493e-a159-7cb7d1c4071/11319.pdf>).

