

#65

Revista Española de Control Externo



Revista Española de Control Externo

Índice

PRESENTACIÓN

03 Pascual Sala Sánchez

ARTÍCULOS

08 *Algunas consideraciones sobre la financiación ilegal de los partidos políticos*, de José Manuel Suárez Robledano

32 *Leviathan: 2020*, de Andrés Fernández Díaz

52 *La gestión y el control de subvenciones a la vista de la legislación dictada bajo el estado de alarma*, de Luis Carlos Sánchez Sánchez

76 *Tribunales de Cuentas y aportaciones al avance en políticas de igualdad*, de Gemma Angélica Sánchez Lerma

96 *El control externo del gasto público en el Estado automatizado*, de Enrique J. Benítez de Palma

DOCUMENTACIÓN, NOTAS Y COMUNICACIONES

111 *El profesor Fernández Pirla, un ejemplo permanente*, por Juan Velarde Fuertes

114 *Miguel Álvarez Bonald, una vida al servicio del Tribunal de Cuentas*, por José Antonio Pajares Giménez y Carlos Cubillo Rodríguez

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

117 *Primer Cuatrimestre del año 2020*, por Javier Medina Guijarro y José Antonio Pajares Giménez

PUBLICACIONES

133 *Recensión sobre el libro de Mercedes Fuertes: Las desventuras del dinero público. Elegía al principio de «riesgo y ventura»*, elaborada por Carlos Cubillo Rodríguez

Presentación

PASCUAL SALA SÁNCHEZ

Director

Este ejemplar n.º 65 de la *Revista Española de Control Externo* se encuadra en el objetivo de diversidad de temas y autores que ha presidido esta Publicación desde su origen. Un repaso de los 65 ejemplares editados hasta la fecha permite concluir que el Tribunal de Cuentas, a través de su Revista, siempre ha pretendido ofrecer a la doctrina científica un foro en el que poder exponer sus opiniones académicas y profesionales sobre todas las materias que configuran la actividad económico-financiera del Sector Público y su control.

El apartado de artículos comienza, en este ejemplar, con el trabajo titulado: *Algunas consideraciones sobre la financiación ilegal de los Partidos Políticos*. José Manuel Suárez Robledano, presidente de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas, aporta en este artículo un examen ordenado y completo de la evolución y realidad jurídica de las responsabilidades, tanto penales como administrativas, derivadas de la financiación ilegal de los partidos políticos.

A continuación, Andrés Fernández Díaz, Consejero Emérito del Tribunal de Cuentas, en su artículo *Leviathan: 2020*, plantea un original y erudito estudio comparativo sobre los límites de la libertad en situaciones excepcionales o extremas en dos momentos históricos diferentes: el actual —definido por la pandemia del Covid 19— y el correspondiente a la Guerra Civil en Inglaterra a mediados del Siglo XVII.

El tercer capítulo del presente ejemplar ha sido elaborado por Luis Carlos Sánchez Sánchez, Interventor y Auditor del Estado, quien bajo el título: *La gestión y el control de subvenciones a la vista de la legislación dictada bajo el estado de alarma*, analiza las cuestiones más relevantes que plantean las obligaciones impuestas por la legislación al beneficiario de subvenciones, desde la relativa a la ejecución de las actividades objeto de las ayudas hasta la justificación de la aplicación de los fondos, en un escenario de crisis económica y sanitaria.

Seguidamente, el presente ejemplar incluye el artículo: *Tribunales de Cuentas y aportaciones al avance en políticas de igualdad*, aportado por Gemma Angélica Sánchez Lerma, Letrada de la Asesoría Jurídica de la Cámara de Comptos de Navarra. Este trabajo desarrolla una investigación sobre la conexión entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el control externo de la actividad económico-financiera del Sector Público, con especial referencia a la igualdad de género como objetivo de carácter transversal.

El catálogo de artículos concluye con el elaborado por Enrique J. Benítez de Palma, Exconsejero de la Cámara de Cuentas de Andalucía, que bajo el título *El control externo del gasto público en el Estado automatizado*, nos plantea que en un escenario de fuerte inversión en la modernización y digitalización de las Administraciones públicas, la aplicación de soluciones tecnológicas basadas en la verificación de grandes bases de datos y la automatización de las decisiones públicas debe hacerse desde el cumplimiento del marco normativo en materia de derecho administrativo, transparencia y protección de datos de carácter personal.

En el presente ejemplar se incluye una semblanza de José María Fernández Pirla, recientemente fallecido, que fue Presidente del Tribunal de Cuentas y, como tal, desarrolló un papel fundamental en la modernización de esa Institución en un momento clave, el de la puesta en marcha del nuevo modelo constitucional previsto para el citado Órgano. Este *In memoriam*, ha sido elaborado por el que fuera Consejero del Tribunal y, actualmente es miembro del Consejo Editorial de la Revista, Juan Velarde Fuertes.

También aparece una semblanza de Miguel Álvarez Bonald, igualmente fallecido en estas fechas, que aportó mucha calidad humana y profesional al Tribunal de Cuentas como funcionario, secretario general, consejero y presidente de la Sección de Enjuiciamiento. En este caso, la reseña ha sido elaborada por José Antonio Pajares Giménez y Carlos Cubillo Rodríguez, Letrados del Tribunal de Cuentas y miembros del Consejo Editorial de esta Revista.

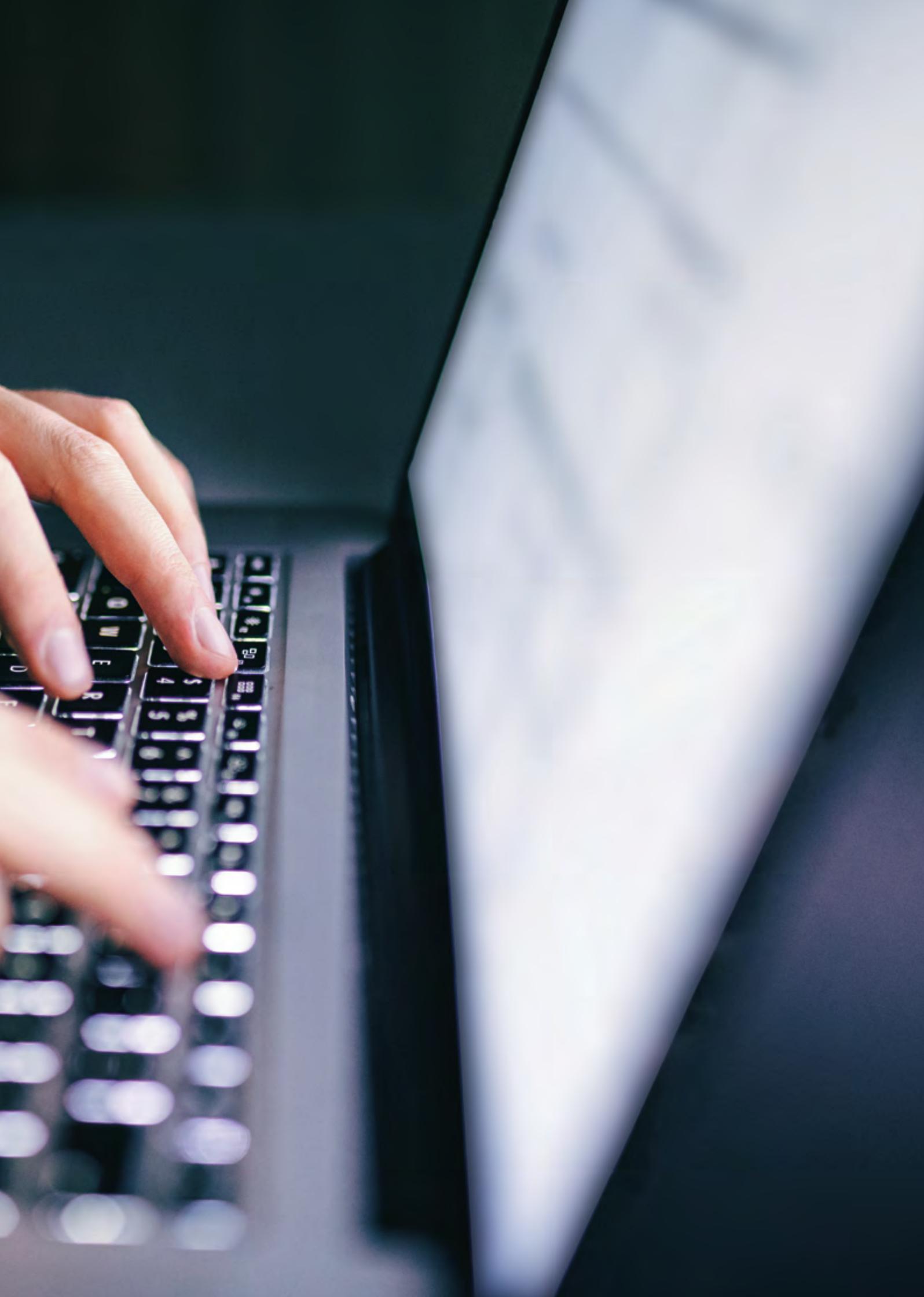
En el apartado de Recensiones, Carlos Cubillo Rodríguez nos comenta el libro de Mercedes Fuertes: *Las desventuras del dinero público. Elegía al principio de «riesgo y ventura»*. Marcial Pons 2018; 203 páginas. Se trata de una Obra fundamental para conocer los peligros de la colaboración público-privada, mal entendida, en la construcción de grandes infraestructuras. El comentarista resulta especialmente oportuno por ser el autor de la más reciente monografía sobre despilfarro de recursos públicos y, por ello, estar especialmente sensibilizado sobre estas cuestiones.

Tras los cuatro capítulos, las semblanzas y la recensión que se han mencionado en los apartados anteriores, el presente número incluye, como siempre, la sección de Legislación y Jurisprudencia en la que Javier Medina Guijarro y José Antonio Pajares Giménez exponen una selección aquilatada de normas y resoluciones jurisdiccionales de interés para la gestión de los fondos públicos y para su control.

Una vez más nos encontramos con un ejemplar de la *Revista Española de Control Externo* caracterizado por la variedad de los orígenes profesionales y territoriales de los autores, así como por el tratamiento de temas que invitan a la reflexión y al alumbramiento de ideas nuevas, en beneficio de una administración cada vez más eficiente de los recursos públicos y de un control cada vez más fiable de las finanzas del patrimonio común.

ARTÍCULOS





Algunas consideraciones sobre la financiación ilegal de los partidos políticos

JOSÉ MANUEL SUÁREZ ROBLEDANO

Consejero-Presidente de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas,
Magistrado y Doctor en Derecho

RESUMEN

Se analizan los diversos tipos o conductas delictivas integrantes del delito de financiación ilegal de partidos políticos, en su consideración de tipos penales en blanco, y su relación con la ley de financiación, la Ley Electoral General y las normas generales de las asociaciones.

Se establece un indeterminado supuesto de super-agravación de difícil aplicación y se castiga también a los que donen o aporten de manera ilegal al partido político en cuestión.

El mismo partido político, como persona jurídica que es, puede incurrir en responsabilidad penal por ilegal financiación y por otros delitos en los que así se prevea, siendo obligatoria para todos ellos la implementación de las medidas de prevención o de compliance.

La grave pena de disolución del partido político, que es sanción penal potestativa y no imperativa, ha de aplicarse de manera excepcional, residual y en atención a exigencias muy estrictas. De esa manera se evita la pena de muerte del partido político. La implementación, aun posterior a la comisión del delito, debería evitar esta sanción de extinción del partido político.

En la parte final del artículo se trata, enlazándola, de la responsabilidad sancionatoria de los partidos políticos derivada de la fiscalización de sus contabilidades por el Tribunal de Cuentas a través de su Departamento especializado en tal cometido. Se destaca aquí, de manera principal, el contenido de la financiación general y electoral permitida o legal así como las infracciones a gestionar por el Tribunal de Cuentas.

PALABRAS CLAVE

financiación delito disolución
cumplimiento elecciones

ABSTRACT

The various types of criminal behaviors that are integrated into the crime of illegal financing of political parties are analyzed, in their consideration of blank criminal types, and their relationship with the Financing Law, the General Electoral Law and the general regulations of the associations.

An undetermined case of super-taxation of difficult application is established and those who donate or contribute illegally to the political party in concerned are also punished.

The same political party, as a legal entity, may incur criminal liability for illegal financing and for other crimes in which such liability is foreseen, the implementation of prevention or compliance measures.

The serious penalty of dissolution of the political party, which is optional and not mandatory, must be applied exceptionally, residually, and in accordance with very strict requirements. In this way, the death penalty of the political party is avoided. This implementation, even after the commission of the crime, should avoid this sanction of extinction of the political party.

The end of the article is linked to the sanctioning responsibility of political parties derived from the audit of their accounts by the Accounting Court through its specialized Department in this task. The content of the general and electoral financing allowed or legal is highlighted here, as well as the infractions to be managed by the Accounting Court.

KEYWORDS

financing crime dissolution
compliance elections

1. Introducción

La ya no tan novedosa regulación de los delitos de financiación ilegal de los partidos políticos se introduce en nuestra legislación penal^{1, 2}, por vez primera, merced a la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo³. Se trata, pues, de una de las más recientes novedades en el panorama de nuestra normativa penal, presentando la inicial curiosidad de ser su introducción realizada por medio del art. 163 de aquella Ley Orgánica referida a una de las más amplias reformas que, de nuestro Código Penal, se han producido en los últimos años y que, en palabras de su exposición de motivos, tenía por finalidad dar *respuesta penal a la necesidad de definir un tipo penal específico para estos actos delictivos, ya que en la vigente legislación española no existe un delito concreto que esté tipificado como delito de financiación ilegal de partidos políticos. Con esta modificación se castigará a aquellas personas que acepten y reciban donaciones ilegales o que participen en estructuras u organizaciones cuyo principal objeto sea el de financiar ilegalmente a un partido político.*

En su consecuencia, según se indica por el propio Legislador, se pretende con dicha reforma parcial en este punto concreto castigar a las personas que acepten y reciban donaciones ilegales o que se encuadren en la estructura u organización que tenga por finalidad principal la financiación ilegal de un partido político. De tal manera concisa, se describen los tipos introducidos *ex novo* en nuestro Código Penal, destacándose así la elevación a conductas criminales de lo que, con anterioridad, no podía superar la equívoca, como luego veremos, consideración de conducta sancionable desde el exclusivo plano administrativo en virtud de la entonces vigente Ley Orgánica sobre Financiación de los Partidos Políticos 8/2007, claro está, en su versión anterior a la reforma de la misma por la también Ley Orgánica de 30 de marzo de 2015, que a su vez introdujo las figuras penales de las que ahora tratamos.

2. La regulación inicial de estos delitos en nuestro Código Penal

Como ya se ha referido, huérfana nuestra legislación penal de tipologías de financiación ilegal de formaciones políticas antes del año 2015, es en virtud de la Ley Orgánica 1/2015 cuando se elevan a categorías penales las conductas de financiación de las que se tratará a

-
1. Téngase en cuenta que ya, desde la LOREG, en su versión inicial de 1985, se regulaban los denominados delitos electorales en sus arts. 135 a 140. Véase el amplio estudio sobre ellos de Cruz Blanca, María José, *Protección penal del derecho de sufragio. Los delitos electorales*. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, 15-13 (2013), págs. 1 a 27. Asimismo, Pérez Alonso, Esteban, y Martín Morales, Ricardo. *Referéndums, consultas populares y delitos electorales. ¿Son aplicables los tipos delictivos de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General a las consultas populares?* Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, 19-32 (2017), págs. 1 a 33.
 2. Se introducen los nuevos delitos en el también nuevo Título XIII bis intitulado *De los delitos de financiación ilegal de los partidos políticos*.
 3. Sobre la situación legal inmediatamente precedente puede consultarse Zugaldía Espinar, José Miguel, *La responsabilidad criminal de los partidos políticos y los sindicatos*, Revista de Derecho Penal y Criminología, 3.^a época, n.º 11, enero 2014, págs. 365 a 384.

continuación en detalle. Se trata de una reacción frente a la demanda social sentida por nuestro Parlamento y la sociedad española en orden al castigo no meramente administrativo de los supuestos taxativamente enumerados ahora en el Código Penal.

Tal y como se ha señalado, las conductas ahora consideradas delictivas se engloban, genéricamente, en lo que se conoce, en un significado restringido de la corrupción, como *incorrecto uso de la autoridad para favorecer intereses privados o de un grupo específico*⁴. Téngase en cuenta que, sobre todo respecto de aquellas formaciones políticas con responsabilidades de gobierno en las distintas Administraciones, dada la base privada aun con relevancia institucional de los partidos políticos^{5, 6}, el uso de la autoridad que implica dicha labor de gobierno estatal, autonómico, provincial o local, podría ser utilizada para obtener favores mediante una financiación fuera de los cauces legalmente previstos para que sea legal con posibles actuaciones propias de verdadera corrupción o del propio grupo favorecido financieramente⁷.

Desde una perspectiva similar, debe tenerse en cuenta que, como recuerda la mayoría de la doctrina penal más reputada, *los vínculos de la corrupción política con la financiación ilegal de los partidos son más que evidentes a tenor de los múltiples casos en que éstos se han visto envueltos. La obtención de recursos económicos en un partido político se reduce a una cuestión de pura supervivencia*⁸.

Parece evidente que el bien jurídico tutelado por las novedosas figuras de la financiación ilegal es diferente al tutelado por otras figuras tipificadas en otros preceptos del Código Penal, siendo por ello un bien jurídico de naturaleza autónoma y propia con lo que se evita la infracción del principio *non bis in ídem*, por lo que se trata de una regulación punitiva complementaria del control financiero externo que le corresponde al Tribunal de Cuentas y no de suplir las facultades fiscalizadoras del Departamento de Partidos Políticos de esta institución constitucional de control.

4. Jonathan Mendilow, *Corrupción y financiación electoral: Una perspectiva Burkeana*, Eunomía. Revista en cultura de la Legalidad, n.º 2, marzo-agosto 2012, pág. 5.

5. Debemos recordar que el art. 6 de la Constitución Española dispone que *los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos*.

6. Por otro lado, no puede desconocerse que, en realidad, los partidos políticos no dejan de ser asociaciones privadas que ejercen funciones públicas imprescindibles para el funcionamiento del Estado democrático, como nos recuerda certeramente Sanjurjo Rivo, Vicente A., *Financiación de partidos políticos y transparencia: crónica de una resistencia*, Estudios Penales y Criminológicos, Vol. XXXVIII (extraordinario), 2018, págs. 444 y 445.

7. La Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, señala en su art. 2.1 que *los promotores de un partido político deben ser personas físicas, mayores de edad, que se encuentren en el pleno ejercicio de sus derechos, no estén sujetos a ninguna condición legal para el ejercicio de los mismos y no hayan sido penalmente condenados por asociación ilícita, o por alguno de los delitos graves previstos en los Títulos XXI a XXIV del Código Penal. Esta última causa de incapacidad no afectará a quienes hayan sido judicialmente rehabilitados*. De esa manera se pone de manifiesto cómo, dentro del amplio género de las asociaciones, se ubica la especie de los partidos políticos que, no obstante su relevancia constitucional y su control inclusive financiero por el Tribunal de Cuentas (a través de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos), su base personal y su constitución tiene una naturaleza esencialmente privada.

8. León Alapont, José. *El delito de financiación ilegal de los partidos políticos desde la perspectiva de la responsabilidad penal de éstos como personas jurídicas*, InDret 4/2018, octubre, pág. 4.

Concretamente, el bien jurídico protegido por la criminalización de la financiación ilegal es el correcto funcionamiento del sistema de partidos políticos en una democracia, según estima la mayoría de la doctrina penal^{9, 10}, con una añadida igualdad de oportunidades entre las formaciones políticas en materia de financiación¹¹. La doctrina académica más autorizada, por otra parte, también ha venido entendiendo que se trata de un delito contra el orden constitucional, cuyo correcto funcionamiento depende de que los partidos políticos ejerzan, en condiciones de igualdad y garantizando el pluralismo político, su labor de representantes de la voluntad popular sin mediatizaciones de los grandes grupos de presión económica¹².

En lo referente al régimen del posible concurso de otros delitos con el de financiación ilegal de los que se trata aquí, debe resaltarse que tal posibilidad será factible pues, al tiempo de la comisión de aquel, también puede llegar a tener lugar la comisión de otros delitos de manera simultánea o concurrente, debiendo determinarse ante qué tipo de concurso nos encontramos en cada caso. Sin que exista impedimento alguno para apreciar la existencia de concurso por coincidencia de bienes jurídicos protegidos por el otro u otros delitos concurrentes o por impedirlo el *bis in ídem*, se prevé la posibilidad de concurso con el de blanqueo de capitales del art. 301.1 del Código, con el de percepción fraudulenta de una subvención del art. 308.1 del mismo o en con el de fraude fiscal del art. 305.1 por falta de tributación de rentas no exentas del Impuesto de Sociedades referidas a la donación ilegal efectuada al partido político en cuestión, entre otros.

Debe estimarse que, de conformidad con la prescripción contenida en el art. 3.4 de la Ley 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos¹³, extremo este aplicable al caso de la responsabilidad de los mismos como personas jurídicas, habrá de estarse a un concepto formal de los partidos políticos, haciendo abstracción de la división territorial que tengan o puedan haber adoptado tales formaciones, no predicándose la responsabilidad sino de los inscritos en el Registro como tales y no de sus Secciones, Delegaciones o Divisiones regionales o autonómicas, provinciales o locales.

-
9. González Gugel. *Financiación ilegal de partidos políticos*, en Ayala Gómez/Ortiz de Urbina Gimeno (Coordinadores), *Derecho Penal económico y de la empresa 2016-2017*, 2016, pág. 726.
Nieto Martín, en Gómez Rivero (Director), *Nociones fundamentales de Derecho Penal. Parte Especial. Vol. II*, 2015, págs. 473 ss.
 10. El Auto de la Audiencia de Salamanca de 8-4-2020, al que luego se alude al tratar el tipo del art. 304 bis), dice de forma conteste con lo que aquí se sostiene que *el bien jurídico protegido por este tipo penal es el correcto funcionamiento del sistema de partidos y el desempeño de las funciones que constitucionalmente tiene asignadas, por lo que se pretende la transparencia en la financiación, la igualdad de oportunidades entre las distintas fuerzas políticas y la democracia interna de los partidos, de forma que el injusto específico del delito es la alteración del funcionamiento de sistema de partidos tanto en lo que se refiere a la igualdad de oportunidades entre ellos, la quiebra de la democracia interna y la oligarquización de las organizaciones políticas, esto es, el desarrollo normal de las funciones que constitucionalmente tienen atribuidas, como es el pluralismo político, conformación y manifestación de la voluntad popular y el desarrollo de la participación política, según lo dispuesto en el artículo 6 Constitución Española*.
 11. Op. cit. en nota 4, pág. 9.
 12. Muñoz Conde, Francisco. *Derecho Penal. Parte especial*, 22.^a edición, 2019, ed. Tirant lo Blanch, pág. 509.
 13. Establece tal precepto que *los partidos políticos adquieren personalidad jurídica por la inscripción en el Registro de Partidos Políticos que, a estos efectos, existirá en el Ministerio del Interior, previa presentación en aquel del acta fundacional suscrita por sus promotores, acompañada de aquellos documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos previstos en la presente ley Orgánica*.

3. La tipología delictiva

3.1. Donaciones ilegales

Como primer supuesto punible, el art. 304 bis) prevé que *será castigado con una pena de multa del triplo al quíntuplo de su valor, el que reciba donaciones o aportaciones destinadas a un partido político, federación, coalición o agrupación de electores con infracción de lo dispuesto en el artículo 5.Uno de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos.*

Se trata, como parece obvio, de una norma penal en blanco en tanto que, para saber si se ha trasgredido el tipo penal, se precisa acudir a la disposición contenida en el art. 5.1 de la Ley de financiación de los partidos políticos. Este, a su vez y en la obligada remisión, dispone que *los partidos políticos no podrán aceptar o recibir directa o indirectamente: a) Donaciones anónimas, finalistas o revocables. b) Donaciones procedentes de una misma persona superiores a 50.000 euros anuales. c) Donaciones procedentes de personas jurídicas y de entes sin personalidad jurídica. Se exceptúan del límite previsto en la letra b) las donaciones en especie de bienes inmuebles, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 4.2, letra e).* Esta letra e) del art. 4.2 de la misma Ley de financiación señala que *las donaciones en especie se entenderán aceptadas mediante certificación expedida por el partido político en la que se haga constar, además de la identificación del donante, el documento público u otro documento auténtico que acredite la entrega del bien donado haciendo mención expresa del carácter irrevocable de la donación.*

Destaca en la dicción del precepto la no inclusión de las fundaciones y asociaciones vinculadas a los partidos en el ámbito subjetivo del art. 304 bis) del Código Penal, siendo por ello atípicas estas operaciones realizadas a título lucrativo, y, por si cupiera alguna duda al respecto, hay que tener en cuenta que la Disposición Adicional 7ª.4 de la repetida Ley de financiación de Partidos Políticos dice rotunda y claramente que *en el caso de las donaciones, estarán sometidas a los límites y requisitos previstos en el capítulo segundo del título II, si bien, no será de aplicación lo previsto en el artículo 5.Uno, letras b) y c).* En atención a esto último aquéllas, únicamente, tienen prohibidas las donaciones anónimas, finalistas o revocables, más no las que, procedentes de una sola persona física, superen el valor o cuantía de los 50.000 euros ni las procedentes de personas jurídicas o entes sin personalidad. De esa manera las fundaciones y asociaciones vinculadas referidas podrán asumir sin riesgos los gastos del partido político en cuestión^{14, 15}.

Recapitulando, la combinación de las prohibiciones de los arts. 5.1 y 7.2 de la Ley de Financiación de los Partidos Políticos con uno de los supuestos de agravación, que luego veremos, ya contemplados en el 304 bis) del Código Penal, lleva a que se puedan describir las donaciones que serían constitutivas de delito de la siguiente manera: 1) donaciones anónimas, finalistas o revocables; 2) donaciones procedentes de una misma persona física superiores a 50.000 euros anuales; 3) donaciones procedentes de personas jurídicas y de entes sin personalidad

14. Muy ampliamente, puede consultarse sobre el tema el artículo de Pérez Escolar, Marta, *Fundaciones vinculadas a ideologías políticas y fines de interés general*, InDret 3/2019, julio, págs. 1 a 26.

15. En ese mismo sentido se manifiesta, sin duda alguna, Rebollo Vargas, Rafael. *La polémica en el delito de financiación de partidos políticos: las puertas continúan abiertas*, Estudios Penales y Criminológicos, Vol. XXXVIII (extraordinario), 2018, pág. 68.

jurídica; 4) donaciones en especie de bienes inmuebles (superiores a 50.000 euros) en las que no se especifique, además de la identificación del donante, el documento en que conste la entrega del bien y no se haga mención al carácter irrevocable de la misma; y, 5) donaciones de Gobiernos y organismos, entidades o empresas públicas extranjeras o de empresas relacionadas directa o indirectamente con los mismos que superen los 100.000 euros¹⁶. Al referir el tipo la conducta delictiva al acto de recibir y no al de aceptar la donación ilícita, se produce un adelanto comisivo de la responsabilidad penal respecto de los requisitos que, desde el punto de vista administrativo, configuran las donaciones en la Ley Orgánica de Financiación para su sanción como posible infracción meramente administrativa en el art. 17.2.a) de la misma¹⁷.

Dada la ausencia de remisión que este tipo penal en blanco contiene a la legislación electoral, esencialmente contenida en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG, en acrónimo), y en atención a los principios de prohibición de la analogía *in malam partem* o en lo que amplíe el tipo en blanco y de intervención mínima propios del Derecho Penal, y pese a las tendencias actuales derivadas de una criminalización ampliada por las teorías del llamado derecho penal del enemigo, lo cierto es que no aparece claro que una donación con finalidad de atender gastos electorales de menos de 10.000 euros a las que se refiere el art. 129 de la LOREG¹⁸ se pueda incardinar en el tipo penal por la remisión sólo a la Ley de Financiación y no a la legislación electoral contenida en el precepto del que se trata en este lugar. Igual ocurre con el caso contemplado en el art. 128 de dicha norma electoral orgánica^{19, 20}.

En relación con el principio de la prohibición del non bis in ídem, y aunque luego se trata con más amplitud la cuestión de las disposiciones de derecho sancionador a aplicar por el Tribunal de Cuentas, hay que recordar que el art. 17 de la Ley de Financiación de Partidos políticos dispone expresamente que las sanciones administrativas previstas solo se impondrán si los hechos no son constitutivos de delito²¹.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 2.1.e) de la Ley de Financiación tan repetida resulta perfectamente posible el trasvase de fondos de los Grupos parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, de las Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos y de los grupos de representantes en los órganos de las Administraciones Locales a los partidos políticos, sin que se impida que también asuman sus gastos.

16. Op. cit. en nota 4, pág. 13.

17. Véase su texto en la nota 67.

18. El art. 129 de la LOREG dispone que *ninguna persona, física o jurídica, puede aportar más de 10.000 euros a las cuentas abiertas por un mismo partido, federación, coalición o agrupación para recaudar fondos en las elecciones convocadas*. Véase al respecto la opinión de Sanjurjo Rivo en op. cit. en nota 3, pág. 451.

19. Por su parte, el art. 128.2 de la LOREG establece que *queda igualmente prohibida la aportación a estas cuentas de fondos procedentes de Entidades o personas extranjeras, excepto los otorgados en el Presupuesto de los órganos de las Comunidades Europeas para la financiación de las elecciones al Parlamento Europeo, y, en el supuesto de elecciones municipales, únicamente con relación a las personas para quienes sea aplicable lo dispuesto en el artículo 13.2 de la Constitución*.

20. No participa de esa opinión restrictiva León Alapont, José, en op. cit. pág. 14.

21. Dice el art. 17.1 de dicha disposición general que *sin perjuicio de las responsabilidades legales de cualquier índole que se deriven de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico en general y de lo preceptuado en esta ley en particular, el Tribunal de Cuentas acordará la imposición de sanciones al partido político que cometa alguna de las infracciones que se tipifican en este artículo, siempre que no constituyan delito*.

Dicho lo anterior, entre la escasa jurisprudencia penal recaída hasta el momento, se debe considerar el Auto dictado el 13-6-2019 por el Juzgado de Instrucción n.º 2 de Salamanca. En dicha resolución, tras relatar que *en el caso investigado ha resultado acreditado, a través de las declaraciones testificales prestadas en sede judicial, que los cargos electos del Partido Popular de Salamanca entregaron libre y voluntariamente la cantidad de 500 euros cada uno de ellos para pagar las cuotas de los afiliados del Partido Popular de Salamanca que no estaban «al día», y conseguir así que todos ellos cumplieren el requisito de «estar al día en el pago de cuotas» para poder votar el día de elecciones primarias, por lo que se trata del pago de una deuda por un tercero a que hace referencia el artículo 1.158 del Código Civil, en cuanto establece que «Puede hacer el pago cualquier persona, tenga o no interés en el cumplimiento de la obligación, ya lo conozca y lo apruebe, o ya lo ignore el deudor», siendo, por tanto, pagos plenamente legales, se concluye que tales aportaciones no constituyen donación o aportación al partido político con la finalidad de proceder a financiar a éste, puesto que se trata del pago de las cuotas de los afiliados con la finalidad de actualizar el censo de votantes para participar en la votación de las elecciones primarias. Es decir, la finalidad de tales aportaciones no era financiar el partido, sino facilitar la participación de los afiliados en la jornada electoral de elecciones primarias internas. En su consecuencia se acuerda el sobreseimiento libre y el archivo de las actuaciones a tenor del art. 637.2.º de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.*

Se trataba, en ese caso, de una denuncia anónima presentada y, al resolver el Juzgado de Instrucción de Salamanca, añade que *y, en relación a las afirmaciones que se contienen en la «denuncia anónima» respecto a que referidos pagos de cuotas de afiliados se sufragaron con supuestas «comisiones» y con supuesto «dinero B», se trata de alegaciones que deben calificarse como ajenas a la realidad y tendenciosamente falsas, puesto que, a tenor de lo declarado por los testigos en sede judicial, los cargos electos del Partido Popular de Salamanca realizaron las aportaciones con dinero de su propio patrimonio personal, y, por todo ello, se debe considerar que tales aportaciones personales carecen de tipicidad alguna en tanto que, sin perjuicio de su relevancia en el orden de la fiscalización de las cuentas de la formación política, se trató de anticipo por falta de pago de cuotas de afiliados para equilibrar la tesorería de la misma, careciendo de relevancia alguna penal.*

Por otro Auto del 8-4-2020, la Audiencia de Salamanca resolvió la apelación formulada contra la precedente resolución significando que, aun revocando el sobreseimiento libre por el delito de financiación ilegal y acordando proseguir la investigación, señala, sobre la naturaleza de este delito, que *debe tenerse en cuenta que el delito de financiación ilegal de partidos políticos, contemplado en el actual artículo 304 bis del Código Penal es un delito de mera actividad, por lo que no requiere que se produzca el resultado, y tampoco cabe su comisión por omisión, por lo que se entiende consumado con la mera conducta, sin necesidad de que se dé el resultado.* Decía, asimismo, en orden a la consumación y como ya antes se anticipó, que *la mera entrega, como hemos dicho, o la recepción, consumiría el delito, de forma que, conociendo que la aportación va destinada al partido, y que además infringe alguna de las prohibiciones de los artículos 5.Uno y 7.Dos de la Ley de Financiación de Partidos Políticos, se estaría cometiendo el delito.* No hace falta la aceptación o trámite alguno añadido, sino sólo el hecho fáctico de la entrega del donativo en cuestión.

Respecto del resultado de la investigación realizada, se indica que *si las cantidades recaudadas, constando quién es el donante, evitando así que fueran anónimas, se han destinado única y exclusivamente a atender las cuotas impagadas por otros militantes, no podría hablarse de financiación ilegal*. Esa es la conclusión a la que llegó el Instructor aunque la Sala estima que ha de apurarse más la comprobación para llegar a esa conclusión y, a tal efecto, razona que *por ello se considera necesario agotar la investigación a efectos de comprobar el destino final de las cantidades aportadas y, en su caso, de haber un excedente, o haber acudido el partido a otras fuentes de financiación para cubrir las cuotas impagadas, podríamos encontrarnos ante la comisión de un ilícito penal*. Es decir, que debe comprobarse el origen de tales aportaciones para poder descartar, en todo caso, la existencia de ilicitud penal o de un reproche con base criminal. La Sala, pese a su decisión revocatoria, considera que la instrucción pendiente no será fácil ya que, indica, *no se oculta a este tribunal las dificultades de investigación y, de forma muy especial, la posible afectación de derechos de terceros, en especial en lo relativo a su intimidad en el aspecto ideológico, pero ello es fácilmente salvable mediante la anonimización por el órgano jurisdiccional, a través del letrado de la administración de justicia, de los datos que constan en la documentación informática aportada y de la prueba documental que se solicite del Partido Popular, sin perjuicio de que, de considerarlo necesario, se acuerde el secreto total o parcial de determinadas actuaciones*.

3.2. Supuestos agravados

En segundo lugar, el párrafo segundo del art. 304 bis) del Código Penal regula dos supuestos agravados, con el siguiente tenor literal en el que ya se aplica pena privativa de libertad y no solo de multa como ocurre en el tipo básico anteriormente tratado: *los hechos anteriores serán castigados con una pena de prisión de seis meses a cuatro años y multa del triplo al quintuplo de su valor o del exceso cuando: a) Se trate de donaciones recogidas en el artículo 5.Uno, letras a) o c) de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, de importe superior a 500.000 euros, o que superen en esta cifra el límite fijado en la letra b) del aquel precepto, cuando sea ésta el infringido. b) Se trate de donaciones recogidas en el artículo 7.Dos de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, que superen el importe de 100.000 euros*.

De nuevo, al encontrarnos ante un tipo penal en blanco, se hace preciso analizar cuando se dan los dos casos de agravación simple, no la super-agravación del siguiente apartado, debiendo significarse que el primer caso de agravación se caracteriza por tratarse de recepción de donación finalista, revocable o anónima por importe superior a los 500.000 euros o de donaciones procedentes de personas jurídicas o de entes sin personalidad superando también dicha cifra así como si la donación recibida de una sola persona en el curso de un año es superior a dicha cantidad. Manteniéndose, pues, la superación de la elevada cifra de los 500.000 euros, será una de esas donaciones con caracterización propia definida en la Ley Orgánica de Financiación, o el origen de las mismas las que, de manera conjunta, determinen la presencia del delito agravado del que se trata.

El segundo supuesto de agravación, referido a las donaciones procedentes de Gobiernos y organismos, entidades o empresas públicas extranjeras o de empresas relacionadas directa o indirectamente con los mismos, siempre que superen la cifra de los 100.000 euros en este

caso, tiende a evitar las inmisiones en España y en sus formaciones políticas de financiación procedente de otros Estados o de sus organismos por el importe, en este caso inferior al del caso anterior, de una cantidad que supere los 100.000 euros.

3.3. El supuesto agravado de la «especial gravedad»

Además de los ordinarios supuestos de agravación acabados de analizar, el art. 304 bis), apartado tercero, dispone que *si los hechos a que se refiere el apartado anterior resultaran de especial gravedad, se impondrá la pena en su mitad superior, pudiéndose llegar hasta la superior en grado*. Es decir los casos de agravación del tipo ya vistos, a su vez, son objeto de una superagravación atendiendo al concepto sumamente indeterminado de *hechos de especial gravedad*. Será difícil, con tal conceptualización, que en la práctica se acuda a la tipificación de tal supuesto salvedad hecha de casos de carácter tan escandaloso que las acusaciones incluyan este tipo en sus conclusiones y el Tribunal sentenciador acceda a dicha punición²².

3.4. Punición de actividades activas de donación o de aportación ilegales (recibir y dar donaciones ilegales)

De modo similar a lo que ocurre con la figura del soborno o cohecho, además de castigarse como se ha visto a los que reciban las donaciones para la formación política, también se extiende la punición a los que realizan la donación ilegal, los donantes o los que las entregan. El art. 304 bis), en su apartado 4.º castiga con idéntica penalidad a la ya analizada *a quien entregare donaciones o aportaciones destinadas a un partido político, federación, coalición o agrupación de electores, por sí o por persona interpuesta, en alguno de los supuestos de los números anteriores*.

3.5. Responsabilidad específica de las personas jurídicas

Desde el año 2012²³ se vino a incluir legalmente a los partidos políticos entre las personas jurídicas descritas como posibles responsables penalmente junto a los sujetos o personas individuales, de tal manera que, ya con anterioridad a la introducción en el Código Penal

22. Se dice, en ese sentido que *este último precepto es muy criticable debido a que con el término «especial gravedad» se remite a un clásico en la normativa penal, cuya aplicación realmente van a tener que determinar los tribunales de justicia (en concreto, el Tribunal Supremo) mediante la jurisprudencia. Además el principio de taxatividad parece quebrarse, porque la ley penal debe describir de forma clara, concisa y exhaustiva la conducta prohibida, así como la pena que provoca su realización, aunque se admite un mayor grado de indeterminación en relación a las penas que son aplicables, en especial por razones de individualización de la pena. Por lo tanto, la exigencia de «lex certa», en este caso, es bastante dudosa, aunque la especial gravedad, deberá ser fijada en la jurisprudencia, como ha venido ocurriendo con supuestos similares*. González Barrera, Federico. *Estudios sobre la financiación de los partidos políticos. Especial referencia a la financiación ilegal*, Aletheia, Cuadernos Críticos del Derecho, n.º 1, 2017, págs. 61 a 104.

23. Es la Ley Orgánica 7/2012, de 27 de diciembre (en vigor desde el 17 de enero de 2013), la que vino a incluir a los partidos políticos entre los tipos de personas jurídicas que podían ser consideradas como personas jurídicas responsables ya que, con anterioridad, no se encontraban incluidas en el listado al efecto contenido en el artículo 31 bis) 5 y, más bien, por el contrario, estaban expresamente excluidos de dicha posible responsabilidad. Señalaba el referido precepto, en la redacción que le había dado la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio que *las disposiciones relativas a la responsabilidad penal de las personas jurídicas no serán aplicables al Estado, a las Administraciones Públicas territoriales e institucionales, a los Organismos Reguladores, las Agencias y Entidades Públicas Empresariales, a los partidos políticos y sindicatos, a las organizaciones internacionales de derecho público, ni a aquellas otras que ejerzan potestades públicas de soberanía, administrativas o cuando se trate de Sociedades mercantiles Estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general*. En el Preámbulo de dicha Ley Orgánica, de manera escueta, se justificaba la reforma señalando al respecto que *de este modo se supera la percepción de impunidad de estos dos actores de la vida política que trasladaba la anterior regulación* (se refería también a los antes, asimismo, exceptuados sindicatos, como posibles personas jurídicas penalmente responsables en tal calidad).

de los delitos de financiación ilegal de los partidos políticos, era perfectamente posible la hipótesis de declarar la responsabilidad penal de los mismos en atención a la posible comisión de los delitos en los que, de manera expresa, se prevé tal eventualidad de comisión o de responsabilidad penal por las personas jurídicas que, como sabemos, es lista tasada o limitada en el texto punitivo²⁴.

El apartado 5 del artículo 304 bis) del Código, tras la reforma del mismo operada por la citada Ley 1/2015, viene a disponer en ese sentido que también en los delitos de financiación ilegal de partidos políticos es posible la exigencia de la responsabilidad penal de los mismos, entendida en la propia calidad de personas jurídicas, al prever que *las mismas penas se impondrán cuando, de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 bis de este Código, una persona jurídica sea responsable de los hechos. Atendidas las reglas establecidas en el artículo 66 bis, los jueces y tribunales podrán asimismo imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del artículo 33.*

En atención a esto resulta perfectamente posible que se puedan imponer a los partidos políticos las penas establecidas en el art. 33.7 del Código Penal, o sea además de la multa prevenida especialmente por el tipo tratado, las consistentes en:

- b) Disolución de la persona jurídica. La disolución producirá la pérdida definitiva de su personalidad jurídica, así como la de su capacidad de actuar de cualquier modo en el tráfico jurídico, o llevar a cabo cualquier clase de actividad, aunque sea lícita²⁵.
- c) Suspensión de sus actividades por un plazo que no podrá exceder de cinco años. La suspensión de las actividades sociales podrá ser acordada también por el Juez Instructor como medida cautelar durante la instrucción de la causa.
- d) Clausura de sus locales y establecimientos por un plazo que no podrá exceder de cinco años. La clausura temporal de los locales o establecimientos podrá ser acordada también por el Juez Instructor como medida cautelar durante la instrucción de la causa.
- e) Prohibición de realizar en el futuro las actividades en cuyo ejercicio se haya cometido, favorecido o encubierto el delito. Esta prohibición podrá ser temporal o definitiva. Si fuere temporal, el plazo no podrá exceder de quince años.
- f) Inhabilitación para obtener subvenciones y ayudas públicas, para contratar con el sector público y para gozar de beneficios e incentivos fiscales o de la Seguridad Social, por un plazo que no podrá exceder de quince años.
- g) Intervención judicial para salvaguardar los derechos de los trabajadores o de los acreedores por el tiempo que se estime necesario, que no podrá exceder de cinco años. La intervención podrá afectar a la totalidad de la organización o limitarse a

24. Dice el art. 31 bis). 1 del Código Penal que *en los supuestos previstos en este Código, las personas jurídicas serán penalmente responsables:...*

25. Sobre este tema concreto puede consultarse la extensa y amplia monografía de Faraldo Cabana, Patricia, *La disolución de partidos políticos como sanción penal*. Estudios Penales y Criminológicos, Vol. XXXVIII (extraordinario), 2018, págs. 93 a 130.

alguna de sus instalaciones, secciones o unidades de negocio. El Juez o Tribunal, en la sentencia o, posteriormente, mediante auto, determinará exactamente el contenido de la intervención y determinará quién se hará cargo de la intervención y en qué plazos deberá realizar informes de seguimiento para el órgano judicial. La intervención se podrá modificar o suspender en todo momento previo informe del interventor y del Ministerio Fiscal. El interventor tendrá derecho a acceder a todas las instalaciones y locales de la empresa o persona jurídica y a recibir cuanta información estime necesaria para el ejercicio de sus funciones. Reglamentariamente se determinarán los aspectos relacionados con el ejercicio de la función de interventor, como la retribución o la cualificación necesaria. La intervención judicial podrá ser acordada también por el Juez Instructor como medida cautelar durante la instrucción de la causa²⁶.

Tal y como se ha recordado certeramente²⁷, en España se puede exigir actualmente responsabilidad penal a los partidos políticos por la comisión de un delito por parte de sus representantes legales o personas autorizadas para tomar decisiones en su nombre o que ostenten facultades de organización y control dentro del mismo (art. 31 *bis* 1 a) del Código Penal, o bien por las personas sometidas a la autoridad de las personas físicas antes mencionadas, que hayan podido realizar los hechos por haberse incumplido gravemente por aquéllas los deberes de supervisión, vigilancia y control de su actividad (art. 31 *bis* 1 b) del mismo Código). O sea, en este segundo supuesto cuando se trate de la infracción de las prevenciones legales de cumplimiento o *compliance*, en la extendida terminología anglosajona.

Atendiendo a estas precauciones derivadas de las medidas de *compliance* o cumplimiento, la atención a las mismas podrá evitar futuras consecuencias de responsabilidad penal si

26. Debe combinarse esta posibilidad legal con la regla de aplicación de penas del art. 66 bis) del Código al señalar que *en la aplicación de las penas impuestas a las personas jurídicas se estará a lo dispuesto en las reglas 1.ª a 4.ª y 6.ª a 8.ª del primer número del artículo 66, así como a las siguientes: 1.ª En los supuestos en los que vengán establecidas por las disposiciones del Libro II, para decidir sobre la imposición y la extensión de las penas previstas en las letras b) a g) del apartado 7 del artículo 33 habrá de tenerse en cuenta: a) Su necesidad para prevenir la continuidad de la actividad delictiva o de sus efectos. b) Sus consecuencias económicas y sociales, y especialmente los efectos para los trabajadores. c) El puesto que en la estructura de la persona jurídica ocupa la persona física u órgano que incumplió el deber de control. 2.ª Cuando las penas previstas en las letras c) a g) del apartado 7 del artículo 33 se impongan con una duración limitada, ésta no podrá exceder la duración máxima de la pena privativa de libertad prevista para el caso de que el delito fuera cometido por persona física. Para la imposición de las sanciones previstas en las letras c) a g) por un plazo superior a dos años será necesario que se dé alguna de las dos circunstancias siguientes: a) Que la persona jurídica sea reincidente. b) Que la persona jurídica se utilice instrumentalmente para la comisión de ilícitos penales. Se entenderá que se está ante este último supuesto siempre que la actividad legal de la persona jurídica sea menos relevante que su actividad ilegal. Cuando la responsabilidad de la persona jurídica, en los casos previstos en la letra b) del apartado 1 del artículo 31 bis, derive de un incumplimiento de los deberes de supervisión, vigilancia y control que no tenga carácter grave, estas penas tendrán en todo caso una duración máxima de dos años. Para la imposición con carácter permanente de las sanciones previstas en las letras b) y e), y para la imposición por un plazo superior a cinco años de las previstas en las letras e) y f) del apartado 7 del artículo 33, será necesario que se dé alguna de las dos circunstancias siguientes: a) Que se esté ante el supuesto de hecho previsto en la regla 5.ª del apartado 1 del artículo 66. b) Que la persona jurídica se utilice instrumentalmente para la comisión de ilícitos penales. Se entenderá que se está ante este último supuesto siempre que la actividad legal de la persona jurídica sea menos relevante que su actividad ilegal.*

27. Op. cit. en nota 17, pág. 94.

se actúa atendiendo a lo establecido en el art. 31 bis).2 del Código o 31 bis).4^{28, 29}, o atenuarlas, al menos. Para obtener tal efecto exonerador o atenuador de la responsabilidad penal se señalan los requisitos del modelo de organizador y gestión que se debe adoptar en el art. 31 bis).5 del Código³⁰. Debe tenerse en cuenta que las medidas de cumplimiento normativo, opcionales para las demás personas jurídicas, son obligatorias o imperativas para los partidos políticos³¹, sin que su adopción signifique siempre, en todo caso, una eficaz medida obstaculizadora de la posible responsabilidad penal³².

Concretamente, en lo que se refiere a la pena potestativa de disolución del partido político en cuestión, se debe anotar que la legalidad como principio propio y esencial del derecho penal obliga a la determinación reglada de los casos en los que pueda ser impuesta esta pena dotada de una especial gravedad, la más grave de las posibles al llevar la propia terminación de la vida asociativa del partido político, por lo que representa y conlleva consigo. El art. 66 bis).2 del Código nos da la pauta a seguir al indicar que para imponer

-
- 28.** Indica el primer precepto que *si el delito fuere cometido por las personas indicadas en la letra a) del apartado anterior, la persona jurídica quedará exenta de responsabilidad si se cumplen las siguientes condiciones: 1.ª el órgano de administración ha adoptado y ejecutado con eficacia, antes de la comisión del delito, modelos de organización y gestión que incluyen las medidas de vigilancia y control idóneas para prevenir delitos de la misma naturaleza o para reducir de forma significativa el riesgo de su comisión; 2.ª la supervisión del funcionamiento y del cumplimiento del modelo de prevención implantado ha sido confiada a un órgano de la persona jurídica con poderes autónomos de iniciativa y de control o que tenga encomendada legalmente la función de supervisar la eficacia de los controles internos de la persona jurídica; 3.ª los autores individuales han cometido el delito eludiendo fraudulentamente los modelos de organización y de prevención y 4.ª no se ha producido una omisión o un ejercicio insuficiente de sus funciones de supervisión, vigilancia y control por parte del órgano al que se refiere la condición 2.ª En los casos en los que las anteriores circunstancias solamente puedan ser objeto de acreditación parcial, esta circunstancia será valorada a los efectos de atenuación de la pena.*
- 29.** Y el segundo de ellos que *si el delito fuera cometido por las personas indicadas en la letra b) del apartado 1, la persona jurídica quedará exenta de responsabilidad si, antes de la comisión del delito, ha adoptado y ejecutado eficazmente un modelo de organización y gestión que resulte adecuado para prevenir delitos de la naturaleza del que fue cometido o para reducir de forma significativa el riesgo de su comisión. En este caso resultará igualmente aplicable la atenuación prevista en el párrafo segundo del apartado 2 de este artículo.*
- 30.** Los modelos de organización y gestión a que se refieren la condición 1.ª del apartado 2 y el apartado anterior deberán cumplir los siguientes requisitos: 1.º Identificarán las actividades en cuyo ámbito puedan ser cometidos los delitos que deben ser prevenidos. 2.º Establecerán los protocolos o procedimientos que concreten el proceso de formación de la voluntad de la persona jurídica, de adopción de decisiones y de ejecución de las mismas con relación a aquéllos. 3.º Dispondrán de modelos de gestión de los recursos financieros adecuados para impedir la comisión de los delitos que deben ser prevenidos. 4.º Impondrán la obligación de informar de posibles riesgos e incumplimientos al organismo encargado de vigilar el funcionamiento y observancia del modelo de prevención. 5.º Establecerán un sistema disciplinario que sancione adecuadamente el incumplimiento de las medidas que establezca el modelo. 6.º Realizarán una verificación periódica del modelo y de su eventual modificación cuando se pongan de manifiesto infracciones relevantes de sus disposiciones, o cuando se produzcan cambios en la organización, en la estructura de control o en la actividad desarrollada que los hagan necesarios.
- 31.** El art. 9 bis) de la Ley de Partidos Políticos, introducido en ella por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, dice de manera tajante que *los partidos políticos deberán adoptar en sus normas internas un sistema de prevención de conductas contrarias al ordenamiento jurídico y de supervisión, a los efectos previstos en el artículo 31 bis del Código Penal.*
- 32.** Como señala la Circular 1/2016 de la Fiscalía General del Estado, *las certificaciones sobre la idoneidad del modelo expedidas por empresas, corporaciones o asociaciones evaluadoras y certificadoras de cumplimiento de obligaciones, mediante las que se manifiesta que un modelo cumple las condiciones y requisitos legales, podrán apreciarse como un elemento adicional más de su observancia pero en modo alguno acreditan la eficacia del programa, ni sustituyen la valoración que de manera exclusiva compete al órgano judicial.*

la disolución es necesario *que la persona se utilice instrumentalmente para la comisión de ilícitos penales*, puntualizando en este caso que *se entenderá que se está ante este último supuesto siempre que la actividad legal de la persona jurídica sea menos relevante que su actividad ilegal*³³. Además, el art. 66.1.5^a del mismo Código Penal, como regla general, añade que es posible que se imponga la pena de disolución cuando se trate de un supuesto de reincidencia cualificada, reputando por tal la circunstancia *de que el culpable al delinquir hubiera sido condenado ejecutoriamente, al menos, por tres delitos comprendidos en el mismo título de este Código, siempre que sean de la misma naturaleza*. Ello significa que tanto en uno como en otro caso se podrá imponer una verdadera pena de muerte del partido político concernido.

Siendo eso así en principio, lo es aún más que la aparente automaticidad de esos dos supuestos de muerte civil vienen, en realidad, a ser atemperados por la disposición final contemplada en el art. 66 bis).1.^a del Código Penal al decir que *en los supuestos en los que vengan establecidas por las disposiciones del Libro II, para decidir sobre la imposición y la extensión de las penas previstas en las letras b) a g) del apartado 7 del artículo 33 habrá de tenerse en cuenta: a) Su necesidad para prevenir la continuidad de la actividad delictiva o de sus efectos. b) Sus consecuencias económicas y sociales, y especialmente los efectos para los trabajadores. c) El puesto que en la estructura de la persona jurídica ocupa la persona física u órgano que incumplió el deber de control*. En su consecuencia, finalmente, Habrá que estar a estos parámetros para tomar la última decisión sobre la disolución del partido político responsable penalmente de delitos.

Concretamente, por lo que se refiere al requisito de la letra c) citada, que atañe al incumplimiento del deber de control del partido político, se ha de tener en cuenta que el momento a considerar parece que deba ser el de la imposición de la pena de disolución, de tal manera que la posible implantación en tal momento de medidas o programa de cumplimiento dejaría sin efecto la necesidad de imposición de esta pena privativa de derechos al no ser precisa para evitar la posibilidad de delitos futuros³⁴.

¿Cómo y que reglas se aplicarán a la posible imposición y ejecución de esta pena de disolución?. Parece que habrá que estar a las disposiciones específicas previstas en la Ley 6/2002 de Partidos Políticos³⁵, concretamente su Capítulo III referido a la disolución y suspensión de los partidos políticos (arts. 10 a 12 bis). En dichos preceptos, sintéticamente, se prevé en su art. 12 que *la disolución determinará la apertura de un proceso de liquidación patrimonial, llevado a cabo por tres liquidadores designados por la Sala sentenciadora*. Una vez producida la liquidación se procederá a acordar la cancelación de la inscripción del partido político en el Registro específico. El producto obtenido, o patrimonio neto, de la liquidación efectuada se aplicará por el Tesoro a actividades de interés social o humanitario.

33. Op. cit. en nota 17, pág. 105.

34. Véase, en tal sentido, op. cit. en nota 17, pág. 111 y en Feijoo Sánchez, B.J. en *Las consecuencias jurídicas del delito*, en Bajo Fernández, M., Feijoo Sánchez, B.J. y Gómez-Jara Díez, C., *Tratado de responsabilidad penal de las personas jurídicas*, Cizur Menor, 2012.

35. Así lo ha entendido también la Fiscalía General del Estado en su Circular 1/2016 sobre responsabilidad penal de las personas jurídicas.

Mientras dure la liquidación, verdadera intervención del partido político, no se podrán ya realizar nuevos contratos ni contraer nuevas deudas^{36, 37}.

La penalidad a imponer a las personas físicas responsables, como ya hemos visto antes, será mayor en los supuestos de agravación, cosa esta que no ocurrirá, aun tratándose de tipo agravado, cuando exista al tiempo responsabilidad del partido político y respecto a la penalidad a imponer a este como persona jurídica, al establecer el art. 304 bis).5 que *las mismas penas se impondrán cuando, de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 bis de este Código, una persona jurídica sea responsable de los hechos ...*

Debe, asimismo, tenerse en cuenta que los partidos políticos no pueden ser considerados como posibles responsables de todos los delitos sino solamente de aquellos previstos como infracciones penales que puedan cometer las personas jurídicas en catálogo limitado por la exigida mención expresa en el tipo correspondiente³⁸. Habrá que estar, pues, a cada previsión establecida de manera concreta en el delito de que se trate, sin que se pueda extender a cualquier delito esa posible responsabilidad criminal.

3.6. Estructuras u organizaciones que financian ilegalmente

El art. 304 ter) del Código, segunda de las figuras introducidas en la reforma del año 2015, se refiere a varias situaciones que han de ser diferenciadas debidamente al disponer que *1. Será castigado con la pena de prisión de uno a cinco años, el que participe en estructuras u*

36. En lo demás, como nos recuerda certeramente Faraldo Cabana en la op. cit. en nota 17, pág. 114, deberán aplicarse analógicamente las disposiciones contenidas en la legislación mercantil, concretamente y por virtud de tal identidad de razón liquidatoria en las reglas contenidas en los arts. 228 del Código de Comercio y en los arts. 371 a 390 de la Ley de Sociedades de Capital, sin que existan consultas a los asociados y con la dirección en todo momento o permanente del Tribunal o Juez sentenciador para resolver cualquier duda que se pueda plantear al respecto, de conformidad con la regla general de atribución de potestad ejecutoria de los arts. 117.3 de la Constitución y 985 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

37. Debe tenerse en cuenta también que para una supuesta continuidad fraudulenta el art. 12.1.b) y 3 de la Ley de Partidos Políticos prevé, respectivamente, remedios eficaces al señalar que *los actos ejecutados en fraude de ley o con abuso de personalidad jurídica no impedirán la debida aplicación de ésta. Se presumirá fraudulenta y no procederá la creación de un nuevo partido político o la utilización de otro ya inscrito en el Registro que continúe o suceda la actividad de un partido declarado ilegal y disuelto, y que en particular, corresponderá a la Sala sentenciadora, previa audiencia de los interesados, declarar la improcedencia de la continuidad o sucesión de un partido disuelto a la que se refiere el párrafo b) del apartado 1, teniendo en cuenta para determinar la conexión la similitud sustancial de ambos partidos políticos, de sus estructura, organización y funcionamiento, de las personas que las componen, rigen, representan o administran, de la procedencia de los medios de financiación o materiales, o de cualesquiera otras circunstancias relevantes que, como su disposición a apoyar la violencia o el terrorismo, permitan considerar dicha continuidad o sucesión en contraste con los datos y documentos obrantes en el proceso en el que se decretó la ilegalización y disolución. Además de las partes de este proceso, podrán instar el pronunciamiento de la Sala sentenciadora el Ministerio del Interior y el Ministerio Fiscal, en el supuesto de que se presente para su inscripción conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 5 de esta Ley Orgánica.*

38. Dice León Alapont, op. cit. pág. 2, que *sólo pueden responder por los siguientes delitos: tráfico ilegal de órganos humanos (art. 156 bis.3 CP); trata de seres humanos (art. 177 bis.7 CP); prostitución, explotación sexual y corrupción de menores (art. 189 bis CP); descubrimiento y revelación de secretos y allanamiento informático (art. 197 quinquies CP); estafas (art. 251 bis CP); frustración de la ejecución (art. 258 ter CP); insolvencias punibles (art. 261 bis CP); daños informáticos (art. 264 quater CP); contra la propiedad intelectual e industrial, el mercado y los consumidores (art. 288 CP); blanqueo de capitales (art. 302.2 CP); financiación ilegal de los partidos políticos (art. 304 bis.5 CP); contra la Hacienda Pública y contra la Seguridad Social (art. 310 bis CP); contra los derechos de los ciudadanos extranjeros (art. 318 bis.5 CP); urbanización, construcción o edificación no autorizables (art. 319.4 CP); contra los recursos naturales y el medio ambiente (art. 328 CP); relativos a las radiaciones ionizantes (art. 343.3 CP); riesgos provocados por explosivos y otros agentes (art. 348.3 CP); contra la salud pública (art. 366 CP); tráfico de drogas (art. 369 bis CP); falsificación de moneda (art. 386.5 CP); falsificación de tarjetas de crédito y débito y cheques de viaje (art. 399 bis CP); cohecho (art. 427 bis CP); tráfico de influencias (art. 430 CP); delitos de odio y enaltecimiento (art. 510 bis CP); financiación del terrorismo (art. 576 CP); y, delito de contrabando (art. 2.6 de la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de represión del contrabando).*

organizaciones, cualquiera que sea su naturaleza, cuya finalidad sea la financiación de partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, al margen de lo establecido en la ley. 2. Se impondrá la pena en su mitad superior a las personas que dirijan dichas estructuras u organizaciones. 3. Si los hechos a que se refieren los apartados anteriores resultaran de especial gravedad, se impondrá la pena en su mitad superior, pudiéndose llegar hasta la superior en grado. La doctrina indica que esta tipificación excluye la aplicación del delito de organización criminal contemplado en el art. 570 bis)³⁹.

3.6.1. Partícipes

Los meros partícipes de estas especiales organizaciones de financiación ilegal de los partidos políticos ven aumentada su pena privativa de libertad hasta los 5 años de prisión.

3.6.2. Directivos

La personificación de cargos de responsabilidad, de hecho o de derecho, en las referidas estructuras u organizaciones determina una nueva agravación determinada hasta la mitad de la pena superior a la de los meros partícipes de aquellas.

3.6.3. La especial gravedad indeterminada

Por último, se ocupa el Código, dentro de este precepto autónomo sobre esta específica organización criminal de introducir, de nuevo, el indeterminado concepto de la especial gravedad, aunque ahora referido a los directivos y partícipes o integrantes de las mismas, remitiéndonos a los ya antes referido en orden a la actividad de recepción y a las dificultades que puede plantear este supuesto de especial agravación.

4. La relación con la responsabilidad derivada de la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas

Como se ha señalado acertadamente⁴⁰, la financiación de los partidos políticos en España tiene una naturaleza esencialmente pública y vinculada a los resultados electorales, aun completada con aportaciones privadas susceptibles de fiscalización por el Tribunal de Cuentas.

A la par que la regulación legal contenida en la ya citada Ley Orgánica de Financiación 8/2007 hay que tener en cuenta en este aspecto las disposiciones de la también mentada Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General de 19 de junio. Como *financiación ordinaria*, el art. 3.1 de la primera de ellas prevé un régimen general de subvenciones anuales determinado por las necesidades del funcionamiento de los partidos y gastos de seguridad de los mismos

39. Ver op. cit. en nota 12, pág. 511.

40. Dice Pajares Montolío, Emilio, en la introducción a su estudio sobre *La financiación de los partidos políticos*, publicado en Eunomía, Revista de Cultura de la Legalidad n.º 11, octubre 2016-marzo 2017, pág. 176, que *la legislación sobre financiación de partidos políticos sigue en España un modelo claramente asentado en las contribuciones públicas, que reciben los partidos en función de varios conceptos y por parte de diversas instituciones, hasta el punto de convertirse en su principal fuente de recursos ... se cierra ese modelo con un sistema de control que reposa básicamente en la atribución al Tribunal de Cuentas de la fiscalización de la contabilidad anual y electoral de los partidos, sin que hasta las últimas reformas se haya prestado especial atención a la necesaria transparencia e incluso a la correcta articulación de las sanciones por la infracción de las normas en la materia.*

a cargo de los Presupuestos Generales del Estado a favor de las formaciones con representación en el Congreso de los Diputados⁴¹. También está prevista la posibilidad de subvenciones a los Grupos políticos de las Cortes Generales, de las Asambleas de las Comunidades Autónomas, Juntas Generales de Territorios Históricos y entidades locales^{42, 43}.

En segundo lugar, respecto de las *subvenciones por gastos electorales y otras contribuciones en período electoral*⁴⁴, la LOREG dispone que solo accederán a ellas las formaciones políticas que hayan obtenido representación (art. 175.1)⁴⁵, exigiéndose para recibir gastos por envíos postales que se alcancen resultados cualificados (art. 175.3)⁴⁶. En todo caso, ha de tenerse en cuenta que el art. 127.1 de la LOREG dispone que en ningún caso la subvención correspondiente a cada grupo político podrá sobrepasar la cifra de gastos electorales declarados, justificados por el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función fiscalizadora, por lo que tal circunstancia otorga un carácter claramente reembolsatorio a estas subvenciones en tanto que nunca se ingresará más que lo que se haya declarado y justificado gastar⁴⁷. Estas subvenciones no se entregan hasta que acaba la campaña electoral aunque cabe un adelanto de hasta el 30% del porcentaje referido a la subvención percibida por el mismo partido,

-
41. Señala el art. 3.2 de dicha Ley que *dichas subvenciones se distribuirán en función del número de escaños y de votos obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones a la indicada Cámara. Para la asignación de tales subvenciones se dividirá la correspondiente consignación presupuestaria en tres cantidades iguales. Una de ellas se distribuirá en proporción al número de escaños obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones al Congreso de los Diputados y las dos restantes proporcionalmente a todos los votos obtenidos por cada partido en dichas elecciones*. Con este mismo carácter anual, puedan otorgar subvenciones comunidades autónomas y territorios históricos vascos, atendiendo en ese caso a los mismos criterios que el Estado (art. 3.3): han de estar previstas en los correspondientes presupuestos generales, sólo pueden beneficiar a las formaciones que cuentan con representación en la asamblea o junta y se distribuyen en función de los votos y escaños obtenidos (véase al efecto op. cit. en nota 31, pág. 181).
42. El art. 2.1.e) de la Ley de Financiación dispone que *los recursos económicos de los partidos políticos estarán constituidos por: ... Las aportaciones que en su caso los partidos políticos puedan recibir de los Grupos Parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, de las Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos y de los grupos de representantes en los órganos de las Administraciones Locales*.
43. Respecto de las Corporaciones locales ha de tenerse en cuenta el art. 73.3 de la Ley de Bases de Régimen Local al establecer que de esta dotación deberán llevar los grupos políticos una contabilidad específica, que pondrán a disposición del pleno de la corporación siempre que éste lo pida, sin perjuicio de su fiscalización por el Tribunal de Cuentas.
44. Un estudio amplio lo realizó González-Juliana Muñoz, Álvaro, *Las subvenciones electorales a los partidos políticos en España*, Revista Jurídica de Castilla y León n.º 36 mayo de 2015, págs. 1 a 34.
45. La cuantificación concreta sí que se señala en los apartados 1 y 3 (este se transcribe en la nota siguiente) del art. 175 de la LOREG al indicar, en contra del carácter general y no determinado de la normativa de financiación referida en la Ley Orgánica 8/2007, que *el Estado subvenciona los gastos que originen las actividades electorales de acuerdo con las siguientes reglas: a) 21.167,64 por cada escaño obtenido en el Congreso de los Diputados o en el Senado. b) 0,81 euros por cada uno de los votos conseguidos por cada candidatura al Congreso, uno de cuyos miembros al menos, hubiera obtenido escaño de Diputado. c) 0,32 euros por cada uno de los votos conseguidos por cada candidato que hubiera obtenido escaño de Senador*.
46. Establece tal precepto que *además de las subvenciones a que se refieren los apartados anteriores, el Estado subvencionará a los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones los gastos electorales originados por el envío directo y personal a los electores de sobres y papeletas electorales o de propaganda y publicidad electoral de acuerdo con las reglas siguientes: a) Se abonarán 0,18 euros por elector en cada una de las circunscripciones en las que haya presentado lista al Congreso de los Diputados y al Senado, siempre que la candidatura de referencia hubiera obtenido el número de Diputados o Senadores o de votos preciso para constituir un Grupo Parlamentario en una u otra Cámara. b) La cantidad subvencionada no estará incluida dentro del límite previsto en el apartado 2 de este artículo, siempre que se haya justificado la realización efectiva de la actividad a que se refiere este apartado*.
47. En ese sentido se manifiesta Pajares Montolío en op. cit. en nota 31, pág. 183.

federación, asociación o coalición en las últimas elecciones equivalentes, y del mismo porcentaje de la subvención que resultare de la aplicación de las previsiones contenidas en los artículos 175.3, 193.3 y 227.3 de esta ley, según el proceso electoral de que se trate (art. 127 bis de la LOREG). La cantidad recibida en este concepto se descontará de la subvención que finalmente corresponda a cada partido o se devolverá en la cuantía en que supere el importe de esta última, según el punto 5 del mismo precepto últimamente referido.

Como gastos indirectos a considerar, la LOREG se refiere a los consistentes en la financiación que facilita el uso de medios públicos para realizar actividades de campaña (cesión de espacios para colocar propaganda electoral así como locales y lugares públicos para actos electorales, tarifas postales reducidas para envíos de propaganda electoral con un solo envío por elector, cesión de espacios gratuitos de propaganda electoral en medios de comunicación de titularidad pública; arts. 54 a 57, 59 a 65 y 67).

A lo anterior debe añadirse, asimismo, la posibilidad de obtener ayudas extraordinarias por la celebración de referéndums (art. 2.1.d de la Ley Orgánica de Financiación)⁴⁸, así como las subvenciones a fundaciones vinculadas a los partidos políticos⁴⁹ de tal manera que parece que tendría que ser su régimen de financiación similar al de los partidos políticos de los que dependen⁵⁰.

Respecto de las donaciones privadas, además de que deben cumplir unos requisitos de ingreso de carácter general⁵¹, y de que pueden realizarse mediante entregas de dinero o

48. Dice tal precepto que *los recursos económicos de los partidos políticos estarán constituidos por: Uno. Recursos procedentes de la financiación pública: ... d) Las subvenciones extraordinarias para realizar campañas de propaganda que puedan establecerse en la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum*. Si bien ha de tenerse en cuenta que la Ley Orgánica 2/1980 no dice nada sobre el particular y en cada referéndum se aprobó una financiación especial para el respectivo proceso.

49. La Disposición Adicional 7.^a de la Ley Orgánica de Financiación establece cuando se entiende que una fundación está vinculada o es dependiente de un partido político, a saber, *a) Que se constituya con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, del partido político o de otra fundación o entidad vinculada o dependiente de aquel, b) Que su patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 por 100 por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades, c) Que el partido político, directamente o a través de entidades vinculadas, pueda nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del patronato, y, d) Que sea designada como fundación vinculada por el partido político, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos*. Añade dicha disposición que se considera que una entidad está vinculada o es dependiente de un partido político cuando este ostente o pueda ostentar, directa o indirectamente, el control de aquella. En particular, se presumirá que existe control cuando el partido político se encuentre en relación con la entidad en alguna de las siguientes situaciones: *a) Posea la mayoría de los derechos de voto, b) Tenga la facultad de nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de administración, c) Pueda disponer, en virtud de acuerdos celebrados con terceros, de la mayoría de los derechos de voto, d) Haya designado con sus votos a la mayoría de los miembros del órgano de administración. En particular, se presumirá esta circunstancia cuando la mayoría de los miembros del órgano de administración de la sociedad dominada sean miembros del máximo órgano de dirección del partido político o de otra entidad vinculada o dependiente de aquel, y, e) Que sea designada como entidad vinculada por el partido político, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos*.

50. Op. cit. en nota 31, pág. 185.

51. El art. 4.2.b) de la Ley de Financiación establece que *las cantidades donadas a los partidos políticos deberán abonarse en cuentas abiertas en entidades de crédito exclusivamente para dicho fin. Los ingresos efectuados en estas cuentas serán, únicamente, los que provengan de estas donaciones. A tal efecto, el partido político comunicará a las entidades de crédito en las que tenga cuentas abiertas y al Tribunal de Cuentas, cuál o cuáles son las que se encuentran destinadas exclusivamente al ingreso de donaciones. Las entidades de crédito informarán anualmente al Tribunal de Cuentas sobre las donaciones que hayan sido ingresadas en las citadas cuentas*.

en especie⁵², no tendrán carácter finalista y son irrevocables⁵³, sin que los partidos políticos puedan aceptar o recibir, directa o indirectamente, donaciones de personas físicas que, en ejercicio de una actividad económica o profesional, sean parte de un contrato vigente de los previstos en la legislación de contratos del sector público. Solo pueden ser donantes las personas físicas, con esa excepción, y sin que ello afecte en general a los extranjeros⁵⁴.

También se limita la cantidad máxima por donante al establecerla en 50.000 euros al año y salvo que se trate de inmuebles, debiendo ser notificadas al Tribunal de Cuentas las que rebasen los 25.000 euros y todas las de inmuebles. Las donaciones en exceso han de devolverse o ser ingresadas en el Tesoro igual que el importe de las que sean anónimas (art. 4.2.f y g, y 5.1.a). Los partidos políticos también están obligados a dar publicidad a las donaciones y legados recibidos por importe superior a 25.000 euros⁵⁵, una vez comunicadas sus contabilidades al Tribunal de Cuentas. Debe complementarse ello con la LOREG la que, en período electoral, establece que ninguna persona, física o jurídica, puede aportar más de 10.000 euros a las cuentas abiertas por un mismo partido, federación, coalición o agrupación para recaudar fondos en las elecciones convocadas (art. 129), no pudiendo ser anónimas (art. 126)⁵⁶.

La característica principal de las donaciones realizadas a favor de las fundaciones vinculadas a los partidos políticos es que no se les aplica la limitación de los 50.000 euros ni de recibirlas de personas jurídicas, debiendo formalizarse en documento público si superan los 120.000 euros. Además, se aclara, no tendrán la consideración de donaciones, a los solos efectos de esta disposición adicional, las entregas monetarias o patrimoniales llevadas a cabo por una persona física o jurídica para financiar una actividad o un proyecto concreto de la fundación o entidad, en cuanto tal actividad o proyecto se realice como consecuencia de un interés común personal o derivado de las actividades propias del objeto societario o estatutario de ambas entidades, y han de comunicarse al Tribunal de Cuentas en el plazo

52. Véase en tal sentido la disposición contenida en el art. 4.2.e) de la Ley de Financiación.

53. Así lo establece el art. 4.2.a) de dicha Ley.

54. Según el art. 7 de la Ley de Financiación, de una parte, *los partidos políticos podrán recibir donaciones no finalistas, procedentes de personas físicas extranjeras, con los límites, requisitos y condiciones establecidas en la presente ley para las aportaciones privadas, y siempre que se cumplan, además, los requisitos de la normativa vigente sobre control de cambios y movimiento de capitales, y, de otra, que los partidos no podrán aceptar ninguna forma de financiación por parte de Gobiernos y organismos, entidades o empresas públicas extranjeras o de empresas relacionadas directa o indirectamente con los mismos.*

55. El art. 14.8 de la Ley de Financiación establece al respecto que *los partidos políticos deberán publicar en su página web, en el plazo máximo de un mes desde la fecha de envío al Tribunal de Cuentas, el balance, la cuenta de resultados y en particular: la cuantía de los créditos pendientes de amortización, con especificación de la entidad concedente, el importe otorgado, el tipo de interés y el plazo de amortización, las subvenciones recibidas y las donaciones y legados de importe superior a 25.000 euros con referencia concreta a la identidad del donante o legatario, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 7.5 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.*

56. Señala dicho artículo que *1. Quienes aporten fondos a las cuentas referidas en los artículos anteriores harán constar en el acto de la imposición su nombre, domicilio y el número de su Documento Nacional de Identidad o pasaporte, que será exhibido al correspondiente empleado de la entidad depositaria. 2. Cuando se aporten cantidades por cuenta y en representación de otra persona física o jurídica, se hará constar el nombre de ésta. 3. Cuando las imposiciones se efectúen por partidos, se hace constar la procedencia de los fondos que se depositan.*

de tres meses desde su aceptación y hacerse públicas, preferentemente a través de la página web de la fundación o entidad vinculada⁵⁷.

Respecto de las operaciones de deuda o crédito de los partidos políticos, se prevén posibles acuerdos con las entidades de crédito aunque se prohíben las condonaciones o perdón de las deudas y la aplicación de tipos de intereses privilegiados⁵⁸.

En lo que se refiere a la posibilidad de *crowdfunding* o financiación participativa, se aplican las reglas generales de la regulación de las donaciones en atención al art. 4.2.h) de la Ley Orgánica de Financiación.

La regulación de las cuotas de afiliados y de sus posibles aportaciones se caracteriza porque su ingreso debe realizarse en cuentas específicas diferentes a las de las donaciones⁵⁹.

Las actividades propias de los partidos políticos están restringidas en tanto que el art. 6 de la Ley de Financiación les prohíbe las de carácter mercantil⁶⁰, aclarándose que los ingresos procedentes de las actividades propias del partido político, los rendimientos procedentes de la gestión de su propio patrimonio, así como los beneficios derivados de sus actividades promocionales y los que puedan obtenerse de los servicios que puedan prestar en relación

57. En orden a su control o fiscalización por el Tribunal de Cuentas, la Adicional 7ª.6 de la Ley de Financiación dispone que *las fundaciones y entidades reguladas en esta disposición adicional estarán obligadas a formular y aprobar sus cuentas en los términos previstos en la legislación vigente, a realizar una auditoría de sus cuentas anuales y a enviar toda la documentación al Tribunal de Cuentas. Una vez emitido por esta institución el informe de fiscalización al que se refiere el apartado Dos, vendrán obligadas a hacer públicas, preferentemente a través de su página web, el balance y la cuenta de resultados así como las conclusiones del informe de auditoría, de forma que esta información sea de gratuito y fácil acceso para los ciudadanos. Añade la Adicional 7ª.7 de dicha Ley que las fundaciones y entidades reguladas por esta disposición adicional estarán obligadas a informar anualmente al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de todas las donaciones y aportaciones recibidas, a cuyo fin se aprobará una orden ministerial en la que se indicarán el contenido, alcance y estructura de la información que ha de facilitarse. Además, todas las donaciones procedentes de personas jurídicas deberán ser objeto de notificación al Tribunal de Cuentas en el plazo de tres meses desde su aceptación.*

58. El art. 4.4 de la Ley de Financiación dispone que *los partidos políticos podrán llegar a acuerdos respecto de las condiciones de la deuda que mantengan con entidades de crédito de conformidad con el ordenamiento jurídico, sin que el tipo de interés que se aplique pueda ser inferior al que corresponda a las condiciones de mercado. De tales acuerdos, y en especial, de los que supongan la cancelación de garantías reales, se dará cuenta al Tribunal de Cuentas y al Banco de España por el partido político y por la entidad de crédito, respectivamente. Las entidades de crédito no podrán efectuar condonaciones totales o parciales de deuda a los partidos políticos. A estos efectos se entiende por condonación la cancelación total o parcial del principal del crédito o de los intereses vencidos o la renegociación del tipo de interés por debajo de los aplicados en condiciones de mercado.*

59. Dice el art. 8 de la Ley de Financiación que *Uno. Las cuotas y aportaciones de los afiliados deberán abonarse en cuentas de entidades de crédito abiertas exclusivamente para dicho fin. Dos. Los ingresos efectuados en las cuentas destinadas a la recepción de cuotas serán, únicamente, los que provengan de éstas, y deberán ser realizados mediante domiciliación bancaria de una cuenta de la cual sea titular el afiliado, o mediante ingreso nominativo en la cuenta que designe el partido. Tres. Las restantes aportaciones privadas deberán abonarse en una cuenta distinta de la prescrita en el párrafo anterior. En todo caso, quedará constancia de la fecha de imposición, importe de las mismas y del nombre completo del afiliado o aportante. La entidad de crédito donde se realice la imposición estará obligada a extender un documento acreditativo en el que consten los extremos anteriores. Todas las aportaciones que, de forma individual o acumulada, sean superiores a 25.000 euros y en todo caso, las de bienes inmuebles, deberán ser objeto de notificación al Tribunal de Cuentas por el partido político en el plazo de tres meses desde el cierre del ejercicio.*

60. No lo son (arts. 6 y 2.2.b de la Ley de Financiación) *los productos de las actividades propias del partido así como de aquellas, reflejadas en la documentación contable y sometidas al control del Tribunal de Cuentas, que se vengán desarrollando tradicionalmente en sus sedes y faciliten el contacto y la interacción con los ciudadanos; los rendimientos procedentes de la gestión de su propio patrimonio; los beneficios procedentes de sus actividades promocionales y los que puedan obtenerse de los servicios que puedan prestar en relación con sus fines específicos.*

con sus fines específicos, precisarán la identificación del transmitente cuando la transmisión patrimonial al partido político sea igual o superior a 300 euros. Se les prohíbe expresamente aceptar que, directa o indirectamente, terceras personas asuman de forma efectiva el coste de sus adquisiciones de bienes, obras o servicios o de cualesquiera otros gastos que genere su actividad (art. 4.3 de la misma Ley), pudiendo sancionarse como donación irregular en atención al art. 17.2.a) de la Ley de Financiación.

El control o fiscalización parte, necesariamente, de tres instrumentos legales, a saber, la obligación de llevanza de contabilidad detallada^{61, 62}, la existencia de un control interno adecuado con la creación de la figura del responsable de la gestión económico-financiera de la gestión del partido político y la rendición de cuentas anual al Tribunal de Cuentas^{63, 64}. Mientras que existe una relevancia penal especial de las alteraciones contables en el art. 149 de la LOREG⁶⁵, de conformidad con los arts. 121 a 125 de la LOREG las formaciones políticas en período electoral deben proceder a abrir cuentas en entidades bancarias, únicas para ingresos y gastos, así como proceder a designar a un administrador electoral responsable de los ingresos, de los gastos y de la contabilidad. Se trata, pues, de una contabilidad específica que hay que llevar y presentar al Tribunal de Cuentas en cada proceso electoral⁶⁶.

-
61. Según el art. 14.1 de la Ley de Financiación, *los partidos políticos deberán llevar libros de contabilidad detallados que permitan en todo momento conocer su situación financiera y patrimonial y el cumplimiento de las obligaciones previstas en la presente ley*. Por su parte la previsión de la Adicional 7.^a de dicha Ley en orden a la confección de un plan de contabilidad por el Tribunal de Cuentas ha sido doblemente llevada a efecto por virtud del llamado Plan de contabilidad adaptado a las formaciones políticas aprobado el 20-12-2018 por su Pleno y modificado el 7-3-2019.
62. Téngase en cuenta, asimismo, la Resolución de la Presidencia del Tribunal de Cuentas de 31-3-2017 *por la que se publica el Acuerdo del Pleno del 30 anterior por el que se aprueba la Instrucción por la que se regula la presentación telemática de las cuentas anuales consolidadas de los partidos políticos y de las cuentas anuales de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellos, y el formato de dichas cuentas, así como el cumplimiento de las obligaciones de información al Tribunal de Cuentas*.
63. Se refiere a ello el art. 15 la Ley de Financiación al indicar que *el responsable de la gestión económico-financiera del partido político será designado en la forma que determinen los estatutos entre personas con acreditados conocimientos o experiencia profesional en el ámbito económico y en las que concurra la condición de honorabilidad ... El responsable de la gestión económico-financiera responderá de la regularidad contable de la actividad reflejada en las cuentas anuales. Esta responsabilidad es independiente de aquella en la que hubieran incurrido quienes adoptaran las resoluciones o realizaran los actos reflejados en las cuentas ... Para el adecuado cumplimiento de sus funciones, el responsable de la gestión económico-financiera del partido a nivel nacional podrá impartir instrucciones específicas y criterios de actuación a los responsables de los distintos niveles territoriales*.
64. El art. 13.6 y 7 de la Ley de Financiación añade que *todos los partidos políticos habrán de remitir las cuentas anuales consolidadas, en las que se detallarán y documentarán sus ingresos y gastos, debidamente formalizadas al Tribunal de Cuentas antes del 30 de junio del año siguiente al que aquellas se refieran. La presentación se efectuará por el responsable de la gestión económico-financiera del partido. Una vez presentadas las cuentas anuales, el Tribunal de Cuentas entregará al partido político justificación de haber efectuado dicha presentación. Dentro del mes siguiente a la finalización del plazo de presentación de las cuentas anuales, el Tribunal de Cuentas remitirá al Registro de partidos políticos del Ministerio del Interior y al Presidente de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, la relación de los partidos que hayan realizado la presentación*.
65. Indica dicho precepto que *1. Los administradores generales y de las candidaturas de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores que falseen las cuentas, reflejando u omitiendo indebidamente en las mismas aportaciones o gastos o usando de cualquier artificio que suponga aumento o disminución de las partidas contables, serán castigados con la pena de prisión de uno a cuatro años y multa de doce a veinticuatro meses. 2. Los Tribunales atendiendo a la gravedad del hecho y sus circunstancias podrán imponer la pena en un grado inferior a la señalada en el párrafo anterior*.
66. Así nos lo recuerda de manera amplia y clara González-Juliana Muñoz, Álvaro, en el op. cit. en la nota 39, pág. 19.

Además de la fiscalización anual referida y determinada por la rendición de cuentas también anual, en período electoral se da lugar a otro informe sobre cada proceso electoral, siendo emitidos por el Tribunal de Cuentas a propuesta de su Departamento de Partidos Políticos y una vez aprobados por el Pleno de la institución. Solo resulta obligatoria la fiscalización de los partidos que reciban subvenciones a cargos de los presupuestos estatales o autonómicos (art. 16.2 de la Ley de Financiación). Remitidos los informes aprobados a la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, esta los analiza y los aprueba o no, adoptando recomendaciones (arts. 16 y 16 bis de la Ley Orgánica de Financiación y 134 de la LOREG).

Del previsto régimen sancionador, conviene retener que los arts. 17 y 17-bis de la Ley de Financiación, sucintamente, establecen, como infracciones con sanciones derivadas, las graves, muy graves y leves^{67, 68}. Además de la imposición, el Tribunal de Cuentas tiene

67. El art. 17 de la Ley de Financiación establece respecto de los ilícitos administrativos que *Uno. Sin perjuicio de las responsabilidades legales de cualquier índole que se deriven de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico en general y de lo preceptuado en esta ley en particular, el Tribunal de Cuentas acordará la imposición de sanciones al partido político que cometa alguna de las infracciones que se tipifican en este artículo, siempre que no constituyan delito. Dos. Serán consideradas **infracciones muy graves**: a) La aceptación de donaciones o aportaciones que contravengan las limitaciones o requisitos establecidos en los artículos 4, 5, 7 y 8. Tendrán idéntica calificación la asunción, por terceras personas, de los gastos del partido en los términos indicados en el artículo 4.tres, así como aquellos acuerdos sobre condiciones de deuda que infrinjan la prohibición contenida en el artículo 4.cuatro. b) La superación por los partidos políticos, en un diez por ciento o más, de los límites de gastos electorales previstos en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 134 de dicha Ley. c) El incumplimiento durante dos ejercicios consecutivos o tres alternos de la obligación de presentar las cuentas anuales en el plazo previsto en el artículo 14. Seis o la presentación de cuentas incompletas o deficientes que impidan al Tribunal de Cuentas llevar a cabo su cometido fiscalizador. Tres. Serán consideradas **infracciones graves**: a) La realización de actividades de carácter mercantil según establece el artículo 6. b) La superación por los partidos políticos, en más de un tres y en menos de un diez por ciento, de los límites de gastos electorales previstos en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 134 de dicha Ley. c) El incumplimiento de la obligación de presentar las cuentas anuales, la presentación de cuentas incompletas o deficientes que impidan al Tribunal de Cuentas llevar a cabo su cometido fiscalizador durante un ejercicio o cualquier otra de las obligaciones contables previstas en esta ley, siempre que ello no constituya delito. d) La falta de un sistema de auditoría o control interno que establece el artículo 15. Cuatro. Serán consideradas **infracciones leves**: a) Las faltas al deber de colaboración que establece el artículo 19. b) La superación por los partidos políticos, en más de un uno y hasta un tres por ciento, de los límites de gastos electorales previstos en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 134 de dicha Ley. Cinco. Las infracciones muy graves prescribirán a los cinco años, las graves a los tres años y las leves a los dos años.*

68. Las sanciones correspondientes se prevén en el art. 17 bis) al indicar que *Uno. Por la comisión de **infracciones muy graves** se impondrán las siguientes sanciones: a) Por las infracciones previstas en el artículo 17 apartado dos a) una sanción cuyo importe irá del doble al quíntuplo de la cantidad que exceda del límite legalmente permitido, de la cantidad asumida por el tercero o de la cantidad condonada, según proceda. b) Por las infracciones previstas en el artículo 17 apartado dos b), una multa pecuniaria proporcional del duplo al quíntuplo del exceso de gasto producido. c) Por las infracciones previstas en el artículo 17 apartado dos c), una sanción de un mínimo de cincuenta mil euros y un máximo de cien mil euros. En ningún caso las sanciones previstas en los apartados a) y b) serán inferiores a cincuenta mil euros. Dos. Por la comisión de **infracciones graves** se impondrán las siguientes sanciones: a) Por las infracciones previstas en el artículo 17 apartado tres a), una multa pecuniaria de entre veinticinco mil y cincuenta mil euros más una multa pecuniaria equivalente al cien por ciento del beneficio neto obtenido mediante la realización de las actividades mercantiles. b) Por las infracciones previstas en el artículo 17 apartado dos b), una sanción cuyo importe irá del doble al quíntuplo del exceso del gasto producido sin que en ningún caso pueda ser inferior a veinticinco mil euros. c) Para el resto de las infracciones graves, una sanción de un mínimo de diez mil euros y un máximo de cincuenta mil euros. Tres. Por la comisión de **infracciones leves** se impondrán las siguientes sanciones: a) Por la infracción prevista en el artículo 17, apartado tres a), una multa pecuniaria de entre cinco mil y diez mil euros. b) Por la infracción prevista en el artículo 17, apartado tres b), una sanción cuyo importe irá del doble al quíntuplo del exceso del gasto producido, sin que en ningún caso pueda ser inferior a cinco mil euros.*

encomendada la vigilancia para que las sanciones se hagan efectivas antes del libramiento de la siguiente subvención y que se detraiga su importe en el caso de no haber sido satisfechas⁶⁹, o que se abone en su totalidad o por la diferencia que corresponda, con ejecución comunicada a la Recaudación Tributaria de la AEAT⁷⁰.

El procedimiento sancionador aplicable por el Tribunal de Cuentas se ha de completar, necesariamente, con la mención telegráfica de sus notas principales. Se aplica tanto a la rendición anual de cuentas como a la fiscalización de las elecciones, y se inicia con un período de información previa con audiencia del partido que sea posible infractor (art. 18 de la Ley de Financiación). A continuación, el Pleno pronuncia un acuerdo en el que, con referencia a la formación en cuestión, se describen los hechos y la posible sanción aplicable a los mismos, designándose un instructor. Este permitirá alegaciones por 15 días, permitiendo la solicitud de pruebas o practicándolas de oficio por 30 días, formulando una propuesta de resolución con otros 15 días para alegaciones sobre ella. Elevada al Pleno del Tribunal la propuesta, este ha de adoptar una decisión definitiva en el plazo máximo de 6 meses desde el inicio del procedimiento sancionador, con caducidad en otro caso salvo que el retraso sea imputable a los interesados. Cabe recurso contencioso-administrativo ante la Sala 3.^a del Tribunal Supremo con carácter suspensivo si tiene carácter sancionador el acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas. La prescripción de las infracciones es de 5 años para las muy graves, 3 para las graves y 2 para las leves, a contar desde el momento de la comisión de la infracción.

5. Bibliografía

CRUZ BLANCA, María José. *Protección penal del derecho de sufragio. Los delitos electorales*. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, 15-13 (2013), págs. 1 a 27.

ECHARRI CASI, Fermín Javier. *La financiación ilegal de partidos políticos: uno de los pilares de la corrupción pública*, en el Tomo I de Persuadir y Razonar, Estudios Jurídicos en homenaje a José Manuel Maza Martín, 2018, págs. 389 a 433.

FARALDO CABANA, Patricia. *La disolución de partidos políticos como sanción penal*. Estudios Penales y Criminológicos, Vol. XXXVIII (extraordinario), 2018, págs. 93 a 130.

FEIJOO SÁNCHEZ, B.J. *Las consecuencias jurídicas del delito*, en BAJO FERNÁNDEZ, M., FEIJOO SÁNCHEZ, B.J. y GÓMEZ-JARA DÍEZ, C., *Tratado de responsabilidad penal de las personas jurídicas*, Cizur Menor, 2012.

69. Complementa ello el art. 17 bis).4, *in fine*, advirtiendo que *en aquellos casos en que el partido político sancionado no tenga derecho a la percepción de subvenciones, el Tribunal de Cuentas requerirá al citado partido para que proceda al ingreso del importe correspondiente a la sanción en el Tesoro Público. Cuando un partido político no haga efectivo el pago de la sanción impuesta, el Tribunal de Cuentas dará traslado a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria para que ésta proceda a su recaudación en periodo ejecutivo.*

70. Ha de tenerse en cuenta que, además, en período electoral la Administración electoral, o sea las Juntas Electorales correspondientes pueden imponer diversas sanciones ya que el art. 153 de la LOREG establece que *1. Toda infracción de las normas obligatorias establecidas en la presente Ley que no constituya delito será sancionada por la Junta Electoral competente. La multa será de 300 a 3.000 euros si se trata de autoridades o funcionarios y de 100 a 1.000 si se realiza por particulares. 2. Las infracciones de lo dispuesto en esta Ley sobre régimen de encuestas electorales serán sancionadas con multa de 3.000 a 30.000 de euros. 3. A las infracciones electorales consistentes en la superación por los partidos políticos de los límites de gastos electorales les será de aplicación lo previsto en la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos.*

GONZÁLEZ BARRERA, Federico. *Estudios sobre la financiación de los partidos políticos. Especial referencia a la financiación ilegal*, Aletheia, Cuadernos Críticos del Derecho, n.º 1, 2017, págs. 61 a 104.

GONZÁLEZ GUGEL. *Financiación ilegal de partidos políticos*, en AYALA GÓMEZ/ORTIZ DE URBINA GIMENO (Coordinadores), *Derecho Penal económico y de la empresa 2016-2017*, 2016, pág. 726.

GONZÁLEZ-JULIANA MUÑOZ, Álvaro. *Las subvenciones electorales a los partidos políticos en España*, Revista Jurídica de Castilla y León n.º 36 mayo de 2015, págs. 1 a 34.

GUTIÉRREZ PÉREZ, E. *Los compliance programs como eximente o atenuante de la responsabilidad penal de las personas jurídicas*, Revista General de Derecho Penal n.º 24, 2015, págs. 16 y ss.

JAVIER BASSO, Gonzalo. *Delitos de financiación ilegal de partidos políticos*, en el Memento Práctico Francis Lefèvre Penal 2019, págs. 1469 a 1480.

JAVATO MARTÍN, Antonio María. *El delito de financiación ilegal de los partidos políticos (arts. 304 bis y 304 ter CP)*, Revista Electrónica de Ciencia Penal y de Criminología, n.º 19, 2017, págs. 1 a 41.

LEÓN ALAPONT, José. *El delito de financiación ilegal de los partidos políticos desde la perspectiva de la responsabilidad penal de éstos como personas jurídicas*, InDret 4/2018, octubre, págs. 1 a 37.

MACÍAS ESPEJO, Belén. *El delito de participación en estructuras u organizaciones con finalidad de financiación ilegal de partidos políticos*, Revista xuridica da Universidade de Santiago de Compostela, Vol. 27, n.º 1, 2018, págs. 9 a 25.

MENDILOW, Jonathan. *Corrupción y financiación electoral: Una perspectiva Burkeana*, Eunomía. Revista en cultura de la Legalidad, n.º 2, marzo-agosto 2012, pág. 5.

MUÑOZ CONDE, Francisco. *Derecho Penal. Parte especial*, 22ª edición, 2019, ed. Tirant lo Blanch, págs. 508 a 512.

NEIRA PENA, A.M. *La efectividad de los criminal compliance programs como objeto de prueba en el proceso penal*, Política Criminal Vol. 11, n.º 22, 2016, págs. 495 y ss.

NIETO MARTÍN, en GÓMEZ RIVERO (Director), *Nociones fundamentales de Derecho Penal. Parte Especial. Vol. II*, 2015, págs. 473 ss.

NÚÑEZ CASTAÑO, Elena. *La cuestionable regulación penal de los delitos de financiación ilegal de partidos políticos*, Revista penal, n.º 39, 2017, págs. 125 a 153.

ODRIOZOLA GURRUTXAGA, Miren. *La regulación penal de la financiación ilegal de partidos políticos*, Cuadernos de Política Criminal n.º 126, 2018, págs. 89 a 136.

PAJARES MONTOLÍO, Emilio. *La financiación de los partidos políticos*, Eunomía, Revista en Cultura de la Legalidad n.º 11, octubre 2016-marzo 2017, págs. 176 a 210.

PÉREZ ALONSO, Esteban, y MARTÍN MORALES, Ricardo. *Referéndums, consultas populares y delitos electorales. ¿Son aplicables los tipos delictivos de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General a las consultas populares?* Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, 19-32 (2017), págs. 1 a 33.

PÉREZ ESCOLAR, Marta. *Fundaciones vinculadas a ideologías políticas y fines de interés general*, InDret 3/2019, julio, págs. 1 a 26.

PRIETO RODRÍGUEZ, Cristina. *El delito de financiación ilegal de los partidos políticos en el código penal español*, Anuario Internacional de Criminología y Ciencias Forenses, n.º 2, 2017, págs. 379 a 392.

PUENTE ALBA, Luz María. *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, ed. Tirant lo Blanch, 2017.

QUINTERO OLIVARES, Gonzalo. *Título XIII bis. De los delitos de financiación ilegal de los partidos políticos*, en Comentarios al Código Penal español, coordinado por Fermín MORALES PRATS y dirigido por QUINTERO OLIVARES, Vol. 2, 2016, págs. 527 a 538.

REBOLLO VARGAS, Rafael. *La polémica en el delito de financiación de partidos políticos: las puertas continúan abiertas*, Estudios Penales y Criminológicos, Vol. XXXVIII (extraordinario), 2018, págs. 59 a 100.

SÁNCHEZ BENÍTEZ, Cristian. *Los delitos de financiación ilegal de partidos políticos en España y corrupción política: observaciones y propuestas*, Revista de derecho penal n.º 26, 2018, págs. 165 a 184.

SANJURJO RIVO, Vicente A. *Financiación de partidos políticos y transparencia: crónica de una resistencia*, Estudios Penales y Criminológicos, Vol. XXXVIII (extraordinario), 2018, págs. 443 a 477.

TORRALBO MUÑOZ, Bartolomé. *Financiación ilegal de los partidos políticos*, en la obra colectiva *Desafíos actuales del derecho* coordinada por Guillermo SÁNCHEZ, Archidona HIDALGO y Alicia María PASTOR GARCÍA, y dirigida por Ángel Valencia Sáiz, ed. Eumed, págs. 226 a 240. Puede consultarse en abierto en Dialnet.

ZUGALDÍA ESPINAR, José Miguel. *La responsabilidad criminal de los partidos políticos y los sindicatos*, Revista de Derecho Penal y Criminología, 3.ª época, n.º 11, enero 2014, págs. 365 a 384.

Leviathan: 2020

ANDRÉS FERNÁNDEZ DÍAZ

Catedrático de la Universidad Complutense
Consejero Emérito del Tribunal de Cuentas

RESUMEN

El objetivo de este artículo-ensayo consiste en hacer un análisis comparativo entre dos momentos de la historia separados por 369 años y en circunstancias excepcionales o extremas en los que se plantea como solución renunciar de forma expresa o tácita a una parte de la libertad, principio y derecho inviolable de toda sociedad. El primero de ellos tiene lugar en la Inglaterra de mediados del siglo XVII, asolada por una guerra civil (1642-1649) tan sangrienta y de tal magnitud que da lugar a la publicación en 1651 de una obra del filósofo-político inglés Thomas Hobbes con el enigmático título de LEVIATHAN. En ella, tras un análisis profundo, extenso y detallado el autor propone de forma rigurosamente doctrinal resolver la situación mediante la renuncia de una parte de la libertad de los ciudadanos (súbditos) a cambio de la protección que le ofrece el Monarca o el Parlamento en un pacto o convenio. El segundo de los acontecimientos, aunque de ámbito mundial, al tratarse de una agresiva pandemia vírica, lo situamos en la España actual (2020), considerando en qué medida la estrategia adoptada por el Gobierno, la reacción de la Sanidad Pública, y la escasa o nula actuación de los científicos, ha contribuido a que seamos uno de los tres países en cabeza en cuanto a contagio y número de fallecidos. Pero lo más relevante, y así se recoge en el Corolario, es el hecho de que en la lucha contra los estragos del SARS-CoV-2, una nación democrática y avanzada como la nuestra ha renunciado, como se proponía y tuvo lugar en 1651 en Inglaterra, a una parte nada desdeñable de su libertad.

PALABRAS CLAVE

Inglaterra | libertad | pandemia | gobierno | sanidad | España

ABSTRACT

The main objective of our paper-essay consists of making a comparative analysis between two moments in history separated by 369 years and in exceptional or extreme circumstances in which it is proposed as a solution to resign explicitly or tacitly a part of the liberty, principle and inviolable right of all society. The first of these takes place in mid-17th century England, ravaged by a civil war (1642-1649) so bloody and of such magnitude that it led to the publication in 1651 of a work by the political philosopher Thomas Hobbes with the enigmatic title of LEVIATHAN. In it, after a deep, extensive and detailed analysis, the author proposes to resolve the situation by resigning part of the liberties of the citizens (subjects) in exchange for the protection offered by the Monarch or Parliament in a covenant or agreement. The second of the events, although worldwide, being an aggressive viral pandemic, we place it in today's Spain (2020), considering to what extent the strategy adopted by the Government, the reaction of Public Health, and the scarce performance of scientists, have contributed to the fact we are one of the three leading countries in infections and number of deaths. But the most important think, and this is reflected in the Corollary, is the very serious and worrying problem that in the fight against the ravages of SARS-CoV-2, a democratic and advanced nation like ours resigns, as it was proposed and took place in 1651 in England, to a relevant part of its freedom.

KEYWORDS

England | liberty | pandemic | government | public health | Spain

Introducción

La tríada formada por «*El Leviatán*», de Thomas Hobbes (1650), los «*Dos tratados sobre el gobierno civil*», de John Locke (1689-1690), y «*El contrato social*», de Jean-Jacques Rousseau (1762), constituyen las primeras obras en las que se abordan de manera profunda y rigurosa la naturaleza humana así como el origen y la organización de la sociedad. Sobre estas tres grandes figuras en el estudio y desarrollo de la Filosofía Política ya nos extendíamos en el artículo que con el título «*Sobre la Teoría de la Justicia: una primera aproximación*» publicábamos en el n.º 9, Septiembre de 2001, de la Revista Española de Control Externo. A este trabajo tendremos ocasión de referirnos a lo largo del análisis que vamos a realizar seguidamente y que responde al curioso y/o enigmático título que hemos elegido para encabezarlo.

Los tres grandes pensadores mencionados, junto a otros renombrados personajes como David Hume (1711-1776), filósofo y economista escocés, y Montesquieu (1689-1755), filósofo y jurista francés, formaron parte de la corriente filosófica surgida y desarrollada en Inglaterra y Escocia entre los siglos XVII y XVIII, caracterizada por un empirismo sensualista y por su conexión con las ideas y el pensamiento de la Ilustración, ejerciendo una influencia decisiva en la configuración de la sociedad europea de aquellos tiempos.

Sobre el pensamiento y la obra más significativa, a nuestros efectos, de cada uno de los tres autores mencionados al inicio de estas líneas vamos a ocuparnos en el análisis que realizaremos en los distintos apartados de este trabajo. Es preciso advertir, no obstante, que por razones que el lector puede intuir y entender, dedicaremos la mayor parte de nuestra reflexión al enfoque que el filósofo Thomas Hobbes nos ofrece en su obra publicada, como ya sabemos, el año 1651 bajo el título más extenso y completo de «*Leviathan or The Matter, Forme and Power of a Common-Wealth Ecclesiasticall and Civil*», más conocido como *LEVIATAN*.

Hay que hacer notar que el pensamiento de Hobbes, Locke y Rousseau lo hemos tratado en otros artículos o ensayos en el que se analizaban sus aportaciones al amplio campo de la Teoría de la Justicia aprovechando el nuevo marco que nos deparaba la célebre obra de John Rawls publicada en el año 1971 que, sin duda alguna, vino a revolucionar y a poner en cuestión cuanto se había escrito y aceptado desde los tiempos de Emanuel Kant. En el trabajo que ahora abordamos resaltaremos todo cuanto respecta a los derechos de los ciudadanos, al papel del Estado, y a la idea y definición de libertad, cuestiones todas ellas que indudablemente se relacionan estrechamente con cuanto se establece en la moderna teoría de la justicia.

En una primera aproximación, con independencia de que profundicemos más adelante, podemos sostener que la filosofía de Thomas Hobbes es a la vez empírica, deductiva, nominalista y mecanicista, lo que explica la complejidad de su pensamiento así como las aparentes paradojas en las que puede desembocar el análisis de su obra. Anticipemos ya que para el filósofo inglés el hombre es un ser fundamentalmente antisocial, comportándose en su estado natural como un lobo para los demás hombres («*homo homini lupus*»). Basado en su pesimismo antropológico y considerando la necesidad incuestionable del orden en el sistema social, desemboca en la imperiosa exigencia del Estado, de carácter tan absoluto como el derecho que de él emana.

Se parte en esta concepción de una igualdad natural en la que cada uno es un agresor potencial, pues ser un hombre en el estado de naturaleza consiste en desconfiar de todos los demás. Las relaciones humanas en dicho estado poseen una doble dimensión: por una parte hay que considerar el carácter ilimitado del deseo o de los deseos del ser humano, y por otra la escasez que se da en el objeto o los objetos deseados, lo que nos remite a las nociones de concurrencia y de mercado y, por ende, de Economía. Todo ello se encuentra o se deduce en las que pueden considerarse sus dos obras más importantes, *De Cive* y *Leviathan*, referencia o punto de partida de obras de importantes autores posteriores.¹

Basándose en el hecho de que John Locke considera que el derecho principal del hombre es el de la propiedad sobre su vida, su persona, su libertad y sus bienes, pone de relieve en su «*Tratado sobre el Gobierno Civil*» que el fin más importante que persiguen los hombres cuando se organizan en sociedad y se someten a un gobierno es el de conservar esas propiedades, para lo cual necesitan requisitos que no existen en el estado de naturaleza, así como el amparo del poder político que vela por corregir cualquier desviación respecto al principio de lo justo y de lo injusto que pueda producirse por el interés, o por la pasión o ignorancia de los hombres. Respecto a cuanto estamos manifestando hay que tener en cuenta el impacto que supuso para Locke la Gloriosa Revolución de 1689, destacando que el «*Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*» vino a ser un duro golpe al despotismo absolutista, en tanto que la Carta sobre la Tolerancia significó la condena definitiva. Locke concedía a la teoría del derecho natural el papel de fundamento de las leyes positivas, ya que éstas han de ser dictadas de modo que se haga efectiva la misión de tutela de los derechos naturales pre-existentes. No olvidemos, para concluir esta breve referencia a John Locke, que la sociedad civil a la que se llega desde el estado de naturaleza está regulada por el poder ejecutivo comunal de la ley natural, y que dicho poder, anticipándose a Montesquieu lo divide nuestro filósofo inglés en tres clases: el ejecutivo, el legislativo y el federativo.²

Antes de concluir esta Introducción nos queda abordar la figura de Jean-Jacques Rousseau, tercer célebre personaje de este subgrupo, deliberadamente incompleto, que hemos elegido para arropar la figura de Thomas Hobbes, siempre a los efectos de lo que se persigue en este trabajo. En el marco de su derecho político y de su apego a la tradición iusnaturalista destaca su muy conocida e impactante obra publicada en 1762 con el título «*Du contrat social*». En ella el filósofo ginebrino reconoce la bondad innata del hombre corrompido, en última instancia, por la civilización, y dado que «*l'homme est né libre et partout il est dans les fers*», surge imperiosa la necesidad de un contrato social por el que se asegura esa libertad originaria y la igualdad natural de los hombres, así como la mejora de la condición humana y, muy especialmente, el logro de la justicia y la moralidad. Dicho contrato, de carácter tácito, constituye el origen de la sociedad y el Estado, y a él se llega desde el estado de naturaleza, mediando la voluntad como elemento clave y definitivo, distinguiendo entre la voluntad particular y la voluntad general. Para Rousseau la voluntad general, cuyo ejercicio o aplicación no es otra cosa que la soberanía, es bien distinta de la suma de las voluntades particulares, (principio de emergencia), tiene un papel regulador, y constituye la expresión del

1. FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2001): p. 26.

2. FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2001): pp. 29-30

poder legislativo, algo realmente importante si tenemos en cuenta que la justicia supone la obediencia al poder legítimo, y se establece asegurando la libertad civil y la igualdad civil. En realidad el filósofo ginebrino nos está diciendo que la libertad y la igualdad constituyen sendos derechos naturales que los hombres ya poseían y que se les devuelven transformados en derechos civiles, a lo largo de un proceso en el que el Estado desempeña un papel distinto al que jugaba en la concepción hobbesiana, estableciendo al mismo tiempo la distinción entre la esfera privada y la esfera pública, anticipándose a la que haría Kant entre la «*sociedad natural*» y el Estado. A este respecto recordemos que Rousseau y Kant, junto a Fichte, constituyen lo que Alain Renaut y Patrick Savidan han llamado «*les lumières critiques*».³

Completamos esta atípica Introducción avanzando, para el conocimiento del lector, que el contenido de este artículo se centra en el filósofo Thomas Hobbes, del que ya hemos hecho unas breves consideraciones, de su obra principal, *Leviatán*, y de las críticas que de la misma han realizado reconocidos profesores de filosofía política y de filosofía del derecho, utilizando cuantos principios, argumentos y polémicas se desprenden de todo ello, con el fin de analizar la peculiar y alarmante situación por la que atraviesa nuestra sociedad, así como las graves consecuencias derivadas y derivables de la misma. De hecho nos vamos a permitir una atrevida «*translación temporal*» de cuanto se pensaba y acontecía en la Europa de 1651 a cuanto se piensa y soportamos en la Europa de 2020, tomando como caso particular lo que sucede concretamente en España ante la emergencia sanitaria surgida con motivo de la aparición del virus SARS-CoV-2, de la familia «*coronaviridae*», cuyo cuadro clínico se ha denominado COVID-19.

Partiendo del hecho de que la *Revista Española de Control Externo* tiene como objetivo ocuparse de cuanto se refiere a la garantía de una eficiente gestión pública, de una buena información y de un alto grado de transparencia que permitan y hagan posible la libertad de la ciudadanía, una auténtica democracia y el máximo bienestar socio-económico para el conjunto de la sociedad, hemos considerado oportuno y necesario plantear y ofrecer el trabajo y la reflexión que recogemos en estas líneas, aún a riesgo de que puedan parecer extemporáneas.

LEVIATHAN or the Matter, Forme, & Power of a Common-Wealth Ecclesiastical and Civil

La tesis más característica de Hobbes, recogida en el *Leviatán* es que, como sucintamente adelantábamos en la Introducción, partiendo de una concepción antropológica pesimista, el hombre considera que vive permanentemente una situación de guerra de todos contra todos, consistiendo la única forma de salir de esta condición en la que la vida humana es «solitaria, pobre, desagradable, primitiva y breve» en la constitución de una asociación política, el Estado, cuyo objetivo principal sería el de garantizar la seguridad y la paz. La relación con ese Estado se daría a través de una especie de *contrato social*, bien distinto del que posteriormente nos ofrecería Rousseau (1762), mediante el cual todo el poder se transferiría

3. RENAUT, Alain et SAVIDAN, Patrick (1999): pp. 159-173.

al «soberano», constituido de un cuerpo individual, como el rey, o de un cuerpo colectivo, como el Parlamento, pero en cualquier caso con un poder absoluto.⁴ Esta sería la forma más sencilla de resumir lo que en definitiva quería transmitirnos el filósofo inglés en su obra más destacada y conocida, pero la lectura detenida de la misma en su versión original de 1651, con el título completo que recogemos como denominación de este apartado, nos introduce forzosamente en un análisis profundo y meditado del contenido de la misma.⁵

La obra central de Hobbes, de la que nos estamos ocupando, consta de cuatro partes bien diferenciada, 47 capítulos y una conclusión o recapitulación final. De todo su contenido destacamos, a los efectos del objetivo que se persigue en este artículo, un tanto peculiar, los capítulos 14, 17 y 21, aunque hemos hecho una lectura completa, detenida y serena, tal como lo requiere la intención, la minuciosidad y lo exhaustivo de la obra del gran filósofo y político inglés.

En el Capítulo XIV Hobbes, al hablar de la Law of Nature, (Lex Naturalis), pone de relieve que quienes se ocupan de esta materia suelen confundir *Jus* y *Lex*, *Right* y *Law*, términos fundamentales que deben distinguirse, afirmando al respecto... «*because Right, consisteth in Liberty to do, or to forbear; Whereas Law, determineth, and bindeth to one of them: so that Law and Right, differ as much, as Obligation and Liberty; which in one and the same matter are inconsistent*».⁶ En este capítulo el autor va recogiendo y expresando con claridad las dimensiones o coordenadas conceptuales que tendrá que manejar sin lugar a duda en la exposición y el tratamiento de los componentes de una sociedad que está dispuesta a renunciar en gran medida a sus derechos (Rights), a cambio de que un ente o ser superior superior-; Monarca, Parlamento u otra figura aún más elevada- garantice la seguridad de sus vidas, propiedades y bienes. Lo que se pretende parece estar bien claro, pero los problemas e interpretaciones irán surgiendo a medida que se avanza en la lectura y conocimiento más detallado de la obra, dando lugar a no pocas críticas, como veremos más adelante, y a una especie de distancia que se va marcando respecto a lo que es una visión o «la idea de una idea», algo en lo que juega su papel el título de la obra, LEVIATHAN, monstruo marino del Antiguo Testamento.

Uno de los momentos cruciales de la obra de Hobbes se da en el Capítulo XVII, en el que se aborda las causas, generación y definición de lo que el autor denomina «*Common-Wealth*», una forma de vida de los hombres en una «mancomunidad» sin que ello signifique que abandonen su amor por la libertad y la pretensión del dominio sobre los otros. Este tipo de organización es más que un consentimiento o un acto de concordia, pues se trata de un auténtico Pacto entre todos los sujetos que acepten e integren esta manera de asegurar un poder de *facto* que facilite la defensa de sus intereses individuales y en grupo. Surge con este motivo la noción de «*Multitude*» como figura representativa y encargada de entenderse con «la otra parte» que posee realmente el Poder de garantizar los derechos más elementales de los componentes de la Mancomunidad. «*This done, the Multitude so united*

4. BARBERIS, Mauro (2004): pp. 70-72.

5. Hay que advertir que en la edición original de 1651 podemos encontrarnos con cierta frecuencia con palabras e incluso pasajes escritos en el inglés de la época, que se entiende sin mayor dificultad, aunque en algunas ocasiones hemos omitido alguna letra al final de palabra porque alteraba su significado. Se han incorporado algunas frases sin traducirlas para no distorsionar el sentido y el significado que le daba el autor.

6. HOBBS, Thomas (1965): p. 99.

in one Person, is called a Common-Wealth, in latine CIVITAS. This is the Generation of that great LEVIATHAN, or rather (to speak more reverently) of that Mortal God, to which we owe under the Immortal God, our peace and defence».⁷

Todos estos conceptos, elementos y planteamientos que hemos entresacado básicamente de los Capítulos XIV y XVII van configurando el espacio en el que cobra forma y sentido lo que ya hemos definido como «pacto social» o simplemente «pacto», que difiere notablemente de la noción de «contrato social» tal como la entendería posteriormente Rousseau.

Dando un nuevo salto en el contenido de esta obra, más compleja de lo que en un principio podría pensarse, llegamos al Capítulo XXI, *«il vero cuore del leviatano»*, que trata sobre el tema esencial de la libertad de los sujetos, no exento de polémica e interpretaciones que complican enormemente la difícil tarea de sacar conclusiones a los efectos del delicado análisis comparativo que nos proponemos llevar a cabo. Las cuestiones más importantes, y a la vez objetos de discusión, se centran en la compatibilidad o coexistencia entre «miedo» y «libertad», por una parte, y la que podría existir entre «poder» y «libertad», por otra. Analicemos seguidamente cada una de ellas sin perder la guía que supone el texto original del Leviatán, es decir el pensamiento de Thomas Hobbes recogido en el mismo.

Ya en la segunda página de este Capítulo XXI el autor afirma que Temor y Libertad son consistentes... *«so a man sometimes pays his debt, only for feare of imprisonment, which because nobody hindred him from detaining, was the action of a man at liberty. And generally all action which men doe in Common-wealths, for feare of the Law, are actions, which the doers had liberty to omit»*. Este punto concreto del pensamiento de Hobbes supone un claro desafío a cuantos se consideraban herederos del liberalismo clásico, destacando la figura prestigiosa de Henry Sidgwick, que en 1891 publicaba una de sus obras más relevante sobre la materia con el título *«The Elements of Politics»*.

En tiempos más modernos y cercanos, Quentin Skinner, Regius Professor de Historia y de Political Science en la Universidad de Cambridge, dedica en su libro *«Liberty Before Liberalism»* (1998) un extenso Apéndice a analizar profundamente la teoría antiliberal de la libertad de Thomas Hobbes. En opinión de Quentin Skinner los pensadores liberales han tratado en todo momento de ofrecer una respuesta convincente a Hobbes argumentando que el filósofo inglés se muestra confuso al tratar sobre la naturaleza de la libertad, comenzando con la indefendible afirmación de que aquella, la libertad, sólo puede limitarse con la fuerza física, y que en la mayoría de los casos depende, de hecho, de «silencio de la ley». Pero es preciso reconocer, y así lo hace Skinner, que los liberales no prosperan claramente en su crítica al pensamiento hobbesiano, dado que su acusación de incoherencia resulta muy difusa al no tener en cuenta, entre otras cuestiones, el contexto en el que se ubica la teoría de la libertad de Hobbes.⁸ Recuérdese que Inglaterra acababa de salir de un período

7. HOBBS, Thomas (1965): pp.129-132.

8. SKINNER, Quentin (2001): pp. 101-103.

NOTA: Dado que hemos mencionado la fuerza física como la única forma de limitar la libertad, consideramos oportuno recordar el concepto de «libertad ambulatoria», o como la ha calificado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la «libertad física», concepto al que se refiere el art. 17 de la Constitución Española. De este tema concreto nos referiremos más adelante.

Sobre este punto ver: GARBERI Llobregat, José (1998): pp. 351-352.

de graves conflictos y luchas sangrientas, empezando con la Guerra Civil inglesa, (1642-1649), entre realistas y parlamentarios, y la que se sufrió desde 1639 hasta 1651 en Inglaterra, Escocia e Irlanda bajo el reinado de Carlos I. En estas circunstancias tan especiales y dramáticas parece lógico pensar que el análisis coste-beneficio entre lo que se obtiene y a lo que se renuncia juegue a favor de la esencia de la visión hobbesiana.

La obra de Hobbes no termina de entenderse si no se considera la distinción entre Poder y Libertad, a la que ya aludíamos, y que el filósofo sintetiza diciendo que se nos priva de libertad si una fuerza externa nos impide actuar de una forma u otra, o lo que es lo mismo, si no somos capaces de ejercer el poder en el modo y la forma deseados. Con ello parece que se está diciendo que el poder y la libertad son la misma cosa, lo que equivale a afirmar que si no se tiene el poder tampoco se tiene la libertad. Esto nos remite a lo que habitualmente se denomina teoría «negativa» de la libertad, atribuida a Hobbes como máximo exponente de la misma y al mismo tiempo ampliamente tergiversado. A este respecto, F. S. Mcneilly pone de relieve en su obra *The Anatomy of Leviathan* que una correcta interpretación de lo que piensa y dice Hobbes consistiría en admitir que la falta de libertad pueda derivarse no del hecho de no ser libre de actuar, sino de nuestra *incapacidad* de actuar libremente: «*our lack of freedom may derive not from being unfree to act, but rather being unable to act freely*».⁹

Sobre la base de lo que venimos considerando hasta el momento parece claro que los críticos de la obra fundamental de Hobbes, salvo contadas excepciones, no profundizan ni van demasiado lejos, pues a la postre terminan denunciando sistemáticamente el recurso exagerado de los ejemplos, por una parte, y la confusión que perciben en sus definiciones, enunciados y argumentaciones, por otra. Pero como dice W.E. Pegson Smith en el ensayo a modo de prólogo que realizara para la edición del *Leviathan*, refiriéndose a su autor, «corre por sus venas con gran fuerza la sangre del controversista», pudiéndose considerar su obra ... «*first and foremost a controversial episod-a fighting work*». Por ello no es de extrañar que se encontrarse la debida respuesta por parte de Hobbes al distinguir dos tipos distintos de «condiciones de la humanidad». La primera de ellas es nuestra condición natural, en la cual estamos libres de toda vinculación con la ley al tiempo que poseemos nuestra libertad natural, que se extiende hasta donde seamos capaces de ejercer nuestros poderes sin estar físicamente imposibilitados o constreñidos. La segunda condición, que denomina «artificial», nos sitúa como súbditos de un «*Artificial Man*», el soberano autor de las cadenas artificiales de la ley, lo que implica reconocer que el poder coercitivo de la misma limita nuestra libertad como súbdito, aunque Hobbes aclara que ello no limita nuestra libertad natural de hacer uso de nuestros poderes según nuestra voluntad y deseos.¹⁰

Ya decíamos al principio de este apartado, cuando presentábamos la estructura de la obra principal de Thomas Hobbes, *LEVIATHAN*, que se trata de un texto de creciente interés y complejidad a medida que vamos avanzando en su lectura, detallado y extenso, del que

-
9. MCNEILLY, F.S. (1968): p. 171.
SKINNER, Quentin (1998): pp. 108-109.
10. SKINNER, Quentin (1998): pp. 111-113.
HOBBES, Thomas (1966): pp. 162-163.

hemos extraído lo fundamental y de mayor interés, dada la razón de ser y el propósito que nos guía al escribir este ensayo que, en una primera aproximación puede parecer atrevido y en cierto sentido algo forzado; pero como decía Voltaire en su *Dictionnaire philosophique*,... «*j'ai nécessaire la passion décrire ceci, et toi, tu as la passion de me condamner: nous sommes tous deux également sots, également les jouets de la destinée*».

Indicábamos anteriormente que en la lectura y análisis cuidadoso de la original, completa y muy rica obra de Thomas Hobbes, hemos dedicado una atención especial a los capítulos XIV, XVII, y XXI, sin que ello suponga ignorar el conjunto de la obra, incluido el ensayo sobre «*The Philosophy of Hobbes*» al que hacíamos referencia con anterioridad. Dado que a pesar de la atención y el cuidado puesto en la lectura de la obra, y teniendo en cuenta que la estructura de nuestro trabajo exige guardar un cierto equilibrio y proporción entre los diferentes apartados, existe el peligro de haber dejado en el camino algún punto esencial, lo que nos incita a recopilar lo que consideramos imprescindible antes de concluir este apartado.

En primer lugar debe quedar claro que la palabra Libertad¹¹ constituye el punto de apoyo, tanto de la obra de Hobbes como de lo que tratamos de exponer en nuestro trabajo, como nexo de unión entre dos hitos de la historia, dos países, y sus correspondientes y excepcionales circunstancias. Por otra parte recordemos, aunque creemos que ha quedado claro, la sistemática definición que el filósofo inglés da de tan importante término: «*By LIBERTY is understood, according to the proper signification of the word, the absence of externall Impediments*» (Cap. XIV), o también «*LIBERTY or FREEDOM, signifieth (properly) absence of Opposition; By Opposition, I mean externall Impediments of motion*». (Cap. XXI).

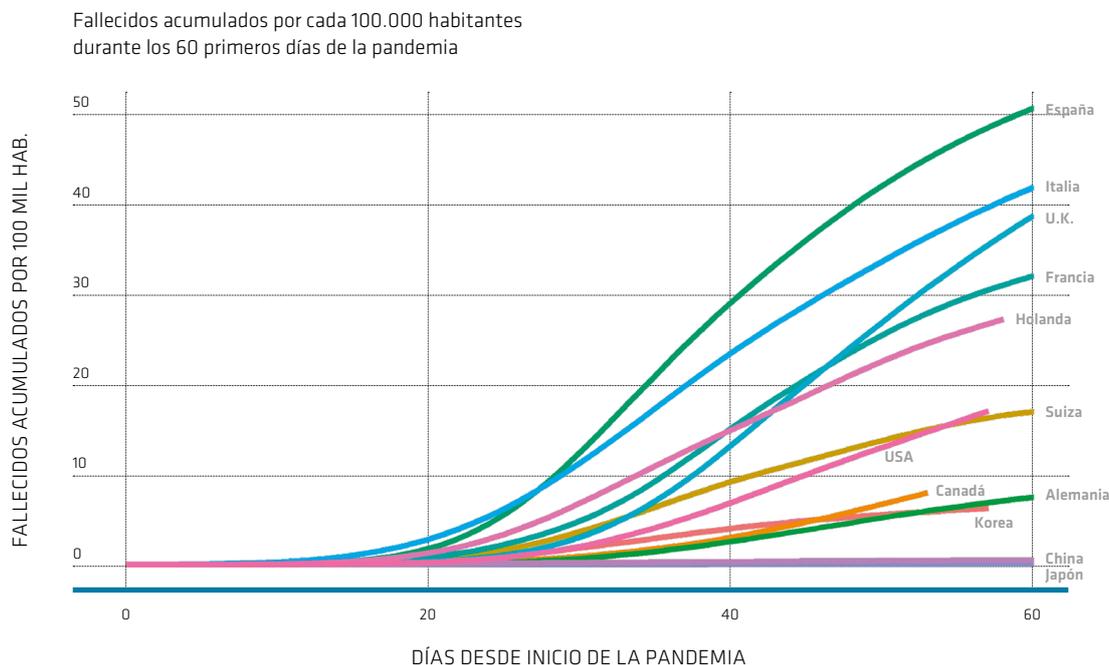
En segundo lugar la expresión «*Exchange*» (intercambio) desempeña un papel fundamental en ambos escenarios históricos, al relacionar la Libertad con la defensa de la vida en momentos de violencia y guerras, en un caso, y con la pérdida de cientos de miles de vidas humanas como consecuencia de una pandemia incontrolable, en el otro. Estas relaciones se materializan como sigue: en la primera experiencia a través de un pacto o «*Covenant*», y en la segunda mediante todos los resortes establecidos por el poder ejecutivo y sus instituciones en el desarrollo de sus competencias, aunque sin ningún pacto previo en lo que respecta a la pérdida de cierto tipo de libertad y derechos legalmente reconocidos. Sobre esta base, entremos ahora en la España de 2020.

Los hitos de la pandemia del SARS-CoV-2

El calificado como SARS-CoV-2, siendo SARS las iniciales de Severe Acute Respiratory Syndrome, es el séptimo virus de la familia conocida con el nombre de «*coronaviridae*», debiendo aclarar que en el año 2003 este síndrome respiratorio agudo grave ocasionó 8.000 casos en 27 países y una letalidad del 10%. El primer caso de la pandemia actual tuvo lugar el 8 de

11. Conviene aclarar que en su obra principal Hobbes emplea sistemáticamente la palabra LIBERTY, y que tan sólo utiliza el término FREEDOM en la primera línea del Capítulo XXI. Resulta fácil entender que LIBERTY parece más apropiada en el contexto de una obra filosófica, mientras que FREEDOM se suele utilizar habitualmente en el lenguaje general u ordinario.

FIGURA 1
EVOLUCIÓN DE LA MORTALIDAD ACUMULADA



Se ha considerado como día 0 de inicio de pandemia al primer día con tres o más nuevos casos diarios consecutivos durante tres o más días
Fuente de datos: European Centre for Disease Prevention and Control

diciembre de 2019 en la ciudad de Wuhan (provincia de Hubei, China) considerada por ello el foco de la misma. Hay que hacer notar que sin solución de continuidad se pudo obtener la secuencia genómica de 7 de los 9 primeros casos de neumonía en dicha ciudad, más dos secuencias parciales de las otras dos muestras. Los genomas completos secuenciados eran prácticamente idénticos entre sí, con un porcentaje de homología del 99%, lo que permite pensar que se trata de un virus muy reciente.

Desde que se produjo el primer brote en China el nuevo virus se ha extendido a un conjunto de países, especialmente europeos, que vamos a relacionar a continuación agrupándolos tomando como criterio el hecho diferenciador de haber exigido o no desde el primer momento el uso general de las mascarillas. El conocido especialista en manejar y difundir adecuadamente este tipo de información, John Burn-Murdoch, nos ofrece en el *Financial Times* de 30 de marzo en dos superficies cónicas en forma de elipse los datos siguientes: En la primera superficie, la trayectoria seguida por los países que no han usado mascarillas, y que por orden de importancia son Italia, España, Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Alemania, India, Canadá, Australia, Brasil y Turquía. De este conjunto Italia, España y Estados Unidos destacan por la acusada pendiente de las curvas que indican la evolución experimentada en la propagación del virus, hasta el punto de poder afirmar que New York, Lombardía y Madrid son los tres focos que figuran a la cabeza del mismo. En la segunda superficie, que agrupa a los países que desde el principio utilizaron obligatoriamente las

mascarillas, aparece la evolución mucho más asumible y controlada de países como Corea del Sur, Singapur, Japón, Taiwán y Hong Kong.¹²

Deliberadamente no hemos mencionado el caso de China donde, como sabemos, se inició esta epidemia, primero, y pandemia, después, y lo hemos hecho porque este país de 1.500 millones de habitantes tuvo su curva de crecimiento en la evolución del Coronavirus, y así aparece en la superficie cónica en la que se agrupan los que no utilizaron las mascarillas desde el principio; pero es bien cierto que dicha curva ha ido descendiendo su pendiente hasta el punto de entrar ya en la segunda superficie junto con los países que sí emplearon la mascarilla con muy buenos resultados. Lo que queremos decir es que China, a pesar de su extensión geográfica y su población, corrigió sus errores iniciales y acometió una tarea gigantesca y con enorme esfuerzo que puede considerarse un modelo a seguir, opinión que comparte la mayoría de epidemiólogos de prestigio.

De cuanto acabamos de exponer se sacan consecuencias y conclusiones del máximo interés para los gestores públicos, tanto del conjunto de nuestro país, con el protagonismo del Gobierno, por una parte, como de los responsables directos e indirectos de la sanidad pública, por otra.

En esta visión sobre el estado actual y perspectivas de la pandemia que nos ha tocado encajar y tratar de controlar en el comienzo de la tercera década del siglo XXI, cabría dedicar un espacio, por breve que sea, a presentar de manera sencilla la naturaleza, estructura, alcance, poderío y capacidad devastadora del virus tan especial que ha cogido desprevenida a la humanidad en su conjunto, aunque con distintos niveles de reacción o respuesta.

En este sentido conocemos aspectos y cuestiones básicas como, por ejemplo, que el genoma del SARS-CoV-2 no contiene ADN sino ARN, material genético primitivo y muy antiguo. El ácido desoxirribonucleico o ADN es un ácido nucleico que contiene toda la información genética hereditaria y que se encuentra en el núcleo de las células, mientras que el ARN o ácido ribonucleico es el otro tipo de ácido nucleico que posibilita la síntesis de proteínas, permitiendo que la información genética que proporciona el ADN sea comprendida por las células, y está compuesto por una cadena simple, en tanto que el ADN tiene una doble cadena. Sabemos que todos los virus ARN presentan una tasa de mutación que, de media, es 100.000 veces mayor que las de los virus ADN o las células (de media $10E-4$ frente a $10E-9$ mutaciones introducidas por nucleótido y ronda de replicación).

Hay que recordar que dentro de los ARN, cuanto más largo es su genoma menor es la tasa de mutación que puede tolerar. Así, el SARS-CoV-2, con un genoma de unos 29.900 nt, tiene una tasa de mutación menor que el HIV o el HCV (con genomas de aproximadamente 9.000 nt), el virus de la gripe (con unos 13.000 nt) o el del sarampión (unos 16.000 nt).

12. Al cierre de este artículo, el 30 de Abril del presente año, el balance de la crisis provocada por el SARS-CoV-2 sería el siguiente: Estados Unidos (1.040.488 contagiados y 60.000 muertos); España (213.435 contagiados y 24.543 muertos), Italia (203.591 contagiados y 27.682 muertos), estimándose la cifra mundial en 3.193.961 contagiados y 227.000 muertos. Estos datos hay que ponderarlos, lógicamente, teniendo en cuenta la población de cada uno de los tres países considerados, así como la población mundial cuando nos referimos a la estimación global.

Podemos concluir esta breve referencia a la pandemia que tiene asolada a gran parte de la población mundial poniendo de relieve que, partiendo de toda la información disponible y de los avances que desde hace tiempo se están produciendo en virología, investigadores italianos de enfermedades infecciosas han identificado cinco variantes genéticas del virus SARS-CoV-2, sugiriendo una vacuna para la enfermedad COVID-19 que podría ser altamente efectiva. En España, pasado el desconcierto inicial producido ante la agresiva e inesperada invasión del nuevo virus, se pensó que el tratamiento con Hidroxicloroquina (HCQ), que en su día se utilizó para combatir la malaria, podría emplearse contra la nueva enfermedad, es decir, contra la COVID-19, pero pudo comprobarse que en algunos pacientes graves el sistema inmune responde con una «tormenta de citoquinas», que contribuye decisivamente al agravamiento de su estado.¹³

La gestión pública de la crisis sanitaria y el marco jurídico de las medidas adoptadas por el Gobierno

En el análisis de la gestión pública de la crisis sanitaria que estamos padeciendo se plantea con frecuencia una dualidad excluyente y jerarquizada al considerar la sanidad primero y dejar en segundo lugar la grave situación económica que ya sobrevuela nuestro país, o como diría José Ortega y Gasset, primero vivir y después filosofar. Nada más lejos de lo racional y científicamente explicable pues, entre otros argumentos, no hay que pasar por alto que el gasto público en salud supone en la actualidad el 14,5% del gasto público total de las administraciones públicas, por encima del dedicado a la educación (9,6% o a la sección de asuntos económicos (9%), datos procedentes de la Actualización del Programa de Estabilidad 2018-2020. Resulta pues poco riguroso y epistemológicamente rechazable adoptar el enfoque que separa la «parte» del «todo», careciendo de base la estrategia adoptada en la lucha contra los estragos del SARS-CoV-2.

John P. A. Ioannidis, Professor of Medicine, Epidemiology and Population Health, Biomedical Data Science and Statistics de la Universidad de Stanford, en su trabajo titulado «*A fiasco in the making? As the coronavirus pandemic takes hold, we are making decisions without reliable data*», argumenta solventemente que los datos suministrados por distintos gobiernos y la OMS son un completo fiasco en cuanto a la confianza que podemos depositar en ellos. La principal laguna es que no sabemos cuántas personas han sido infectadas realmente hasta hoy por el virus Sars-CoV-2. Sin información fiable es arriesgado tomar decisiones, difícil corregir el impacto de la pandemia y probable cometer monumentales dislates. En esta misma línea nos remitimos a la conferencia que con el título de «Coronavirus Transmission Dynamics and Control» pronunciaba el 8 de marzo James Yorke, conocido y prestigioso Distinguished Professor of Mathematics and Physics de la University of Maryland. Ambos trabajos, junto los estudios realizados por un grupo de

13. No procede extendernos con más detalle en este apartado, dado que es bien otro el propósito de nuestro artículo, en el que el problema de la pandemia lo hemos considerado como un elemento o componente de un triángulo equilátero en el que el baricentro o punto de corte de las medianas es la Libertad.

matemáticos franceses y españoles, permiten saber con un alto grado de fiabilidad que a mediados del mes de marzo el número de afectados en España superaba ya la cifra de 800.000 personas.

De ello se deduce que las cifras que han estado proporcionando El Centro de Coordinación y Alertas y Emergencias Sanitarias del Ministerio de Sanidad se encuentran muy alejadas de la realidad y carecen de utilidad a los efectos de realizar estudios rigurosos de la pandemia. La situación es tan grave desde el punto de vista científico que ningún país dispone de datos en los que se pueda confiar suficientemente, esto es, nadie conoce la prevalencia del virus en una muestra aleatoria no sesgada representativa de la población general. A medida que hospitales e improvisados centros se vean desbordados solo se harán pruebas a los casos más severos, de mayor riesgo aparente, con lo cual aumentará la letalidad artificialmente empeorando el sesgo de selectividad. Con el fin de explicar la enorme diferencia entre las cifras oficiales y las que se dan en la realidad, podemos ver que los datos estadísticos que hemos recibido directamente del INE sobre el número de hogares en España a finales del año 2019 nos dicen que en nuestro país hay un total de 18.625.700 hogares, tomando como tamaño medio del hogar 2,50 personas, y 3.233.500 si tomamos como tamaño medio 4 personas, (matrimonio y dos hijos), datos de un especial interés debido a que este subconjunto es el que se considera para calcular el umbral de la pobreza, situación que se da cuando dicho subconjunto percibe igual o menos de 18.000 euros al año. La importancia del número de hogares españoles con 4 personas nos induce a pensar que este reducto o parte de la población posee una alta probabilidad de tener uno o más infectado por el COVID-19, lo que daría lugar a una extensión de la pandemia que llegaría a una cifra sensiblemente superior a los 800.000 que habíamos reseñado.

Las principales medidas adoptadas por el Gobierno para combatir la pandemia del COVID-19, tres meses y medio después de que se conociera la aparición del nuevo virus, se recogen en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el Estado de Alarma, por una parte, y el Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo, por el que se prorroga durante otros 15 días dicha situación, por otra.

El punto de partida para la aprobación de ambos decretos lo encontramos en el artículo 116.2 de la Constitución Española y en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, cuyo artículo cuarto, apartado b, habilita al Gobierno para, en el ejercicio de las facultades que le atribuye el artículo 116.2 de la Constitución, declarar el estado de alarma en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzcan crisis sanitarias que supongan alteraciones graves de la normalidad.

El primero de los dos Reales Decretos, que consta de un breve preámbulo, 20 artículos, 6 disposiciones adicionales y 3 disposiciones finales, establece en su artículo 7, referido a la limitación de libertad de circulación de las persona, que durante la vigencia del estado de alarma las personas únicamente podrán circular por las vías o espacios de uso público para la realización de un conjunto de actividades básicas, enumeradas en el artículo, que deberán realizarse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad, menores, mayores, o por otra causa justificada. Esta limitación de la libertad de circulación de las personas se ha dado en llamar «confinamiento» por parte de periodistas, televisiones, tertulianos, y otros medios de comunicación, término que no figura en el Real

Decreto y que en la actualidad no forma parte del léxico legal o de la administración de justicia. Pero si a esta situación deseamos ponerle nombre, el que le corresponde y resulta más adecuado es el de «arresto domiciliario», penalización que se utiliza con cierta frecuencia, pero que exige un juicio previo y una sentencia condenatoria. En la prohibición establecida en el citado artículo 7 no se ha pasado por ninguno de los dos pasos procesales, cosa fácil de entender al tratarse de toda la población y no de uno o varios casos aislados. A este respecto viene a nuestra memoria el curioso y conocido hecho histórico de que el 22 de junio de 1633 el Gran Inquisidor, tras el correspondiente juicio, y a pesar de que Galileo Galilei humildemente abjuraba de sus ideas sobre la revolución copernicana, lo enviaba a los húmedos y lóbregos calabozos del Vaticano, condena que fue modificada por mediación del Papa Urbano VIII, limitándose a un arresto domiciliario en un palacete de la Toscana. Lo cierto, a nuestros efectos, es que el célebre astrónomo italiano, en tiempos de la inquisición, tuvo un juicio, una sentencia, y un «recurso» antes de recibir la sentencia definitiva.¹⁴

Si volvemos a nuestros días y buscamos la manera de corregir la irregularidad jurídica que hemos observado en la declaración del Estado de Alarma, lo tendríamos realmente difícil, dado que el haber pasado por las Cortes Generales también el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, no hubiera resuelto el problema, y ello porque al tratarse el «arresto domiciliario» de una pena al conjunto del país estaríamos en el ámbito de la administración de justicia, separado o separable tanto del poder ejecutivo como del poder legislativo. Entendemos que esto es así, con independencia de que, como es nuestro caso, cumplamos al pie de la letra con la prohibición y el férreo control al ciudadano impuestos o establecidos. Pero la Ley es la Ley en cualquier circunstancia por dura que sea.

Abundando en el fondo de la cuestión sorprende la visión cortoplacista de las medidas draconianas adoptadas en España, cuyos impactos familiares, laborales, económicos, afectivos, físicos, síquicos, intelectuales, penales, etc., debidos fundamentalmente al «confinamiento obligatorio», serán sin duda devastadores. Pero lo que es más importante es que esas medidas de confinamiento y distanciamiento social no garantizan la disipación estacional de la pandemia ni evitan su vuelta el próximo otoño. Dejemos claro que posicionarse contra el «arresto domiciliario» no excluye que las personas con riesgo se confinen y tomen voluntariamente todas las medidas de protección necesarias a la vez que recaben la protección del Estado con un criterio territorial inequívocamente unitario. Por otra parte, el objetivo de «aplanar la curva» y el «dilema entre mitigar y suprimir la conexión social» son discusiones irrelevantes dado el desconocimiento general de la verdadera tasa de letalidad del virus emergido el 8 de diciembre de 2019.

Tampoco hay que perder el tiempo con el intimidatorio modelo matemático del Imperial College de Londres, que ya se «lució» en su día con el problema de las vacas locas, dado que no se basa o sostiene en datos sólidos sobre los distintos indicadores o variables del problema.

14. FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2013): pp. 20-21.
WHITEHEAD, Alfred North (1956): p. 2.

Tras estas consideraciones, y siguiendo la línea empleada en el análisis de la gestión pública de la crisis originada por los efectos de la aparición inesperada del SARS-CoV-2, recordemos que el Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo, prorrogaba otros quince días el Estado de Alarma, añadiendo a esta ampliación del «confinamiento» una nueva disposición adicional sexta en la que se establece que el Gobierno tiene que enviar semanalmente al Congreso de los diputados información sobre las medidas adoptadas. Hay que hacer notar, y lo adelantamos ya para no repetirnos tanto, que en el momento de escribir estas líneas, sábado, 4 de abril, el Presidente del Gobierno, en declaración pública, anuncia otra prórroga o ampliación temporal del Estado de Alarma durante el mismo tiempo que el Real Decreto inicial, existiendo la posibilidad de sucesivas prórrogas en función de cómo se vaya desarrollando la lucha contra la pandemia. Al respecto no procede hacer más comentarios.

Tan sólo nos queda por reseñar, por su relevancia económica, que el Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, que parece haber pasado desapercibido ante tal aluvión legislativo, regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios especiales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra la pandemia, aumentando así el número de confinados. El Decreto recoge en un Anexo la relación de actividades indispensables y, por ende, las que se consideran dispensables, entre las que se encuentra la industria de la construcción, cuyos trabajadores pueden acogerse al «obligado descanso», interrumpiendo de ese modo una actividad básica y estratégica. A este respecto queremos recoger las palabras de David A. Sinclair, al que ya nos referíamos en un apartado anterior, en un escrito presentado el 1 de abril en el que dice... *«But epidemiologists aren't economists. We cannot stay home for the rest of the year- the economic impact would be too high. We are three weeks into the shutdown and already factories are ceasing production, brick-and-mortar retail stores and restaurants are closed, unemployment spikes are unprecedented, commodity prices have plunged, and a wave of loan defaults is expected»*.¹⁵

Aunque sin seguir el orden establecido en el título de este apartado, hacemos un alto en el análisis de la gestión pública del Gobierno ante circunstancias tan adversas, complejas y difíciles de asumir y manejar con acierto, y nos detenemos a continuación en la parte correspondiente a la gestión que desde el comienzo de este grave período que estamos viviendo ha llevado a cabo y continúa realizando la sanidad pública.

Nuestra valoración sobre la sanidad pública española se recoge ampliamente en un trabajo publicado por E-Prints Complutense en el año 2018 con el título *«La gran paradoja de la sanidad pública española: una consideración obligada»*. En el apartado que dedicábamos a la contratación del personal sanitario poníamos de relieve que un estudio de la revista *The Lancet*, de mayo de 2017, situaba a la sanidad española en el puesto 8.º entre los 195 países considerados; pero al mismo tiempo destacábamos que el personal que trabaja en el ámbito de la sanidad pública de nuestro país se rige por un sistema especialmente confuso y escasamente garantista amparado por la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud.¹⁶ Este sistema, que nada tiene que ver con el Estatuto de los Trabajadores ni con el que corresponde a los funcionarios públicos,

15. SINCLAIR, David A. (2020): Part 1, p. 2.

16. FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2018): pp. 23-30.

adolesce de múltiples defectos que dan lugar a numerosas irregularidades que desembocan en el incumplimiento de los principios de eficiencia y equidad. Ello fundamentalmente se debe, además de a la propia naturaleza del modelo establecido, al hecho de que, como sucede en la Comunidad de Madrid desde hace mucho tiempo, aunque parece que está mejorando en la actualidad, no existe una clara «trazabilidad» entre la Consejería de Salud y los agentes periféricos, como es el caso muy importante de las muchas y dispersas oficinas relacionadas con el ámbito de los recursos humanos en las que se toman las decisiones en materia de contratación. En esencia, lo que queremos dejar claro es la paradoja que supone ser uno de los países mejor clasificado por su sanidad pública, pero cuyos profesionales son los peores tratados en el mercado de trabajo considerado en su conjunto. Vaya esto por delante para dejar constancia de que, con independencia de cuanto veamos a continuación, nuestra opinión sobre este sufrido y prestigioso colectivo es altamente positiva.

Hecha esta aclaración justa y necesaria vamos a adentrarnos en algunos puntos y cuestiones relativos a la gestión realizada en el ámbito de la sanidad pública ante la grave situación creada con motivo de la crisis generada por la aparición del virus SARS-CoV-2, del que venimos hablando a lo largo de estas líneas. Para ello, y como primera providencia, consideramos conveniente puntualizar que en nuestra opinión la gestión pública desarrollada por el Gobierno y la que ha correspondido y corresponde a la Sanidad pública han de fusionarse en un conjunto «universal» por razones que en alguna medida hemos expuesto con anterioridad. Asimismo resulta aconsejable distinguir entre el trabajo y la responsabilidad correspondiente a los profesionales sanitarios (médicos, enfermeras, auxiliares, celadores, etc), por una parte, y a los gestores (gerentes?) de los hospitales y centros de salud, por otra, sin olvidar, obviamente, a la cadena de mando de los que forman parte de la administración pública regional que posee estas competencias.

Esta especie de repentina oscuridad y silencio que se cierne sobre nosotros y la mayor parte del globo terráqueo constituye la «prueba del nueve» para saber si la sanidad pública española alcanza el nivel que, como decíamos, se le reconoce internacionalmente. Si queremos ser claros y expeditivos comencemos con esta sucinta afirmación: Sí a la encomiable y ejemplar entrega del personal sanitario en su tarea ante tan inédito y complicadísimo desafío, aunque de manera excepcional algunos médicos se hayan subrogado la potestad de decidir «quién vive y quién muere». No a la mala organización, a los métodos inadecuados y a la falta de eficiencia y control, como se ha podido y se puede comprobar, de los gestores y responsables del buen funcionamiento de todos los centros, hospitales e instituciones relacionadas con la salud. No es admisible ni tiene excusa el hecho de que el personal sanitario que atiende a los pacientes no tenga equipos de protección individual, no se les haya realizado el test para comprobar que no están contaminados, no tengan respiradores, no lleven las mascarillas que en cada caso corresponde, y carezcan de batas, calzas y gorros reglamentarios, carencias todas ellas que son sustituidas por bolsas de plásticos en los pies, o por estrafalarios impermeables que dan una pésima imagen de las condiciones en las que se lleva a cabo una actividad tan importante y de tan alta responsabilidad.

Ante este panorama surge inevitable la pregunta de dónde se halla la responsabilidad de este desordenado estado de cosas. La respuesta clara e inmediata no puede ser otra que la responsabilidad ha de recaer en quien tiene delegadas las competencias de la sanidad

pública, es decir, en las Comunidades Autónomas y en la Consejería que se ocupa de este sector de tanta relevancia. Pero también es cierto que el Jefe del Gobierno español dejó claro desde que tomó cartas en el asunto y reconoció, aunque con cierto retraso, la gravedad de lo que comenzó siendo un brote lejano de una epidemia vírica y terminó convirtiéndose en una poco conocida pandemia con una alta tasa de letalidad, que ante el desafío que ello suponía se iba a actuar de forma unitaria y centralizada, sin ningún tipo de distinción o iniciativa territorial. Pero es bien sabido cómo funciona el Estado de las Autonomías, en el que cada una se esfuerza por distinguirse de las demás rompiendo de hecho toda posibilidad de realizar una política común y coherente, y cayendo con no poca frecuencia en situaciones tan grotescas como inadmisibles, como es el caso concreto de que las tarjetas sanitarias no son aceptadas con gran frecuencia en algunas comunidades, incumpliendo impunemente la normativa legal al respecto. La actuación unitaria, aunque coordinada, permite, además del funcionamiento correcto y adecuado de las diversas áreas que componen la estructura de la sanidad pública, establecer un contacto estrecho y permanente con los científicos e investigadores especialistas en microbiología, virología y epidemiología.

Dicho cuanto antecede, distinguimos, por una parte, los errores imputables al Gobierno al descansar todo el peso de la lucha contra la pandemia en un confinamiento estricto de la población, amenazada constantemente con fuertes sanciones si incumple lo establecido al respecto en sendos Reales Decretos que adolecen de una frágil y discutible fundamentación jurídica y, por otra, la pasividad y falta de rigor de los científicos y especialistas (médicos, biólogos, virólogos, y epidemiólogos) que dan por buena esta medida considerándola la variable independiente sin ningún tipo de discusión. Todo quedaría en haber aprendido una severísima lección si no fuera por la cantidad de personas fallecidas, en su mayoría de edad avanzada, y por la grave crisis económica que llama a nuestras puertas, y en la de todos aquellos países que nos han seguido en el contumaz error. Pero esto último constituye un tema específico que requiere un análisis profundo que en este ensayo no procede.

1651 y 2020: dos fechas, dos acontecimientos históricos y un tema común, la libertad

Todos sabemos, y especialmente los economistas, que a lo largo de los siglos se dan y repiten ciclos a medio y largo plazo que sirven para estudiar, conocer y, con cierto grado de incertidumbre, predecir lo que puede suceder con el paso de los años y de los siglos, permitiendo incluso realizar comparaciones entre períodos bien distantes y en contextos muy distintos. En el entorno temporal del año 1651, fecha en la que, como hemos visto, el filósofo político Thomas Hobbes publicó su original e impactante obra LEVIATHAN, tuvo lugar una serie de desastrosos acontecimientos, como las sangrientas guerras civiles en Inglaterra, que se extendieron a Escocia e Irlanda, provocando todo ello una falta total de seguridad y el consiguiente temor de todo un pueblo, situación que constituía un buen caldo de cultivo para sustentar el mensaje y/o la visión de Hobbes en la que, a cambio de ceder al monarca o al parlamento una sustanciosa parte de su libertad, el ciudadano tendría garantizada la vida así como otros derechos básicos o fundamentales.

En el año 2020, inicio de la tercera década del siglo XXI, 369 años después de la publicación de la obra del ilustre filósofo inglés, estamos viviendo una pandemia de dimensiones desconocidas por parte de las generaciones que componen nuestra sociedad actual, y que tuvo su origen en China el 8 de diciembre de 2019 con la aparición de un virus ARN mono-catenario positivo, especialmente virulento, y catalogado como el SARS-CoV-2, que está contagiando a escala mundial a millones de seres humanos, con un número elevadísimo de muertes. Sobre ello nos hemos detenido en los dos apartados anteriores, poniendo la atención en los países de nuestro entorno y, en especial, en la evolución que se está produciendo en España, abordando el tema espinoso de cómo han actuado las autoridades competentes ante tal estado de cosas, tanto desde el ámbito del Gobierno como desde los responsables directos de la Sanidad Pública. En la sufrida experiencia actual, aunque parezca que nos aleja de la cuestión central, no hay que olvidar el papel pobre y limitado desarrollado por los científicos, precisamente en la era en la que se presume más que nunca de los «grandes avances tecnológicos», pero en la que se olvida a la «ciencia» y, en especial, a la investigación básica que resulta indispensable en la moderna medicina hospitalaria.¹⁷

Podría considerarse extemporáneas la comparación entre tan sonoras y desgraciadas experiencias, dada la distancia existente en el tiempo y lo comprometido que resulta hablar y explicitar juicios de valor sobre algo tan delicado como la «libertad» de los pueblos y de la ciudadanía, pero en nuestro descargo puede afirmarse que entre ambos capítulos de la historia que hemos elegido para intentar conocer con más precisión y rigor lo que acontece en la actualidad, hay un grado elevado de «isomorfismo» que permite y facilita el paralelismo implícito en nuestro análisis. Sobre esta base, por atrevido y escandaloso que parezca, dejando bien claro algo tan evidente como es el hecho de que el grado de bienestar del siglo XVII y el siglo XXI no resiste la menor comparación (por aquél entonces aún estábamos lejos del siglo de «las luces»), cabe a pesar de todo plantearse si la libertad existente en un país tan avanzado y democrático como la España de nuestros días- teniendo en cuenta cuanto hemos argumentado en apartados anteriores- no se ha visto sensiblemente recortada, como sucediera en la Inglaterra de los tiempos revueltos y peligrosos que le tocó vivir a nuestro ilustre filósofo Thomas Hobbes.

Las dudas relativas a los Reales Decretos aprobados para implantar, primero, y prorrogar, después, el Estado de Alarma, la obligatoriedad de permanecer «confinado» o, de hecho, en una situación de «arresto domiciliario», la actuación de las fuerzas de seguridad en cumplimiento de lo establecido en los mencionados Reales Decretos en materia de movilidad aplicando un sistema estricto de control y de sanciones, especialmente en los desplazamientos por carreteras, o la posibilidad de rastrear y de llevar a cabo el seguimiento y localización de cualquier persona a través de los teléfonos móviles, constituyen medidas que merman derechos como, entre otros, el de circular libremente por el territorio nacional, como reconoce el artículo 19 de la Constitución Española. Y para que no haya confusión decimos esto porque no estamos ni en Estado de Excepción ni en Estado de Sitio. (Art. 55, C.E.).

17. Nos referimos, al menos en España, a la investigación Institucional, organizada y de carácter fundamentalmente público que no puede ser sustituida por el valioso esfuerzo y la buena predisposición de médicos-investigadores que actúan de manera aislada y dispersa, como está sucediendo con la pandemia que padecemos en la actualidad.

Sin afán de exagerar o de resultar impertinentes, estamos convencidos de que los atemorizados ciudadanos que vivieron años de guerra y de horror a mediados del siglo XVII, antes de que se iniciara la Gloriosa Revolución de 1689-1727, renunciaron a algunos derechos básicos, seguramente estratégicamente escogidos, pero todos ellos en términos generales y sin la «capacidad férrea», por razones técnicas, de un seguimiento y control personal.

Puede pensarse que ahora vivimos en una democracia, aunque quebradiza y fragmentada, y que los mortales de tiempos pasados no conocieron algo que se le pudiese parecer, pero hay que distinguir entre «democracia» y «libertad». La democracia puede entenderse como una organización política-social en la que se trata de buscar y garantizar una generalidad que incluya la diferencia, o siguiendo a Rousseau, Leibniz y al propio Kant, el respeto a la voluntad general representada por unos pocos ciudadanos que «piensan poniéndose en el lugar de los demás seres humanos».¹⁸ La Libertad, a su turno, está considerada como un derecho básico, pero con categoría de principio, situándose por ello en lo más alto de la escala de valores.

De forma habitual suele definirse la libertad en sentido amplio como la capacidad de la conciencia para pensar y obrar según la propia voluntad de la persona; o como se recoge en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 en su artículo 19, el derecho que tiene todo individuo a la libertad de opinión y de expresión, incluyendo este derecho el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión. No olvidemos que la libertad y la igualdad constituyen dos derechos que los hombres ya poseían en el *status naturalis* y que se les devuelven transformados en derechos civiles sin perder los caracteres de sagrados e inviolables que tenían. Por otra parte, conviene recordar que la Justicia, como suprema virtud, supone la obediencia al poder legítimo y se establece asegurando la libertad civil y la igualdad civil. Y si nos atenemos a una formulación más oficial, ordenada y funcionalmente completa, en el artículo 1.º de la Constitución leemos que «España se constituye en un Estado social democrático de Derecho, que propugna, como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político».¹⁹

Corolario

La consecuencia lógica de lo expuesto y analizado en los diferentes apartados que integran este trabajo no es otra que, como resultado del brote pandémico, víricamente nuevo y especialmente complejo, iniciado en diciembre del pasado año en China, nuestro país está viviendo en un Estado de Derecho mermado por la existencia de una democracia tambaleante debido, principalmente, a una pérdida notable de libertad. Dicha pérdida, como se ha visto a lo largo de estas páginas, se deriva de la muy discutible gestión pública, tanto por parte del Gobierno, con una estrategia zigzagueante e ineficiente, como por la realizada

18. KANT, Emmanuel (1790): «Critique de la faculté de juger», Ouvres philosophiques, T. II, p. 1073.
TODOROV, Tzvetan (2007): «Lo spirito dell' illuminismo», pp. 114-115.

19. SALA SÁNCHEZ, Pascual (2014): pp. 9-34.

por los responsables directos de la Sanidad Pública, abarcando gestores administrativos y profesionales, a lo que hay que añadir la escasa relevancia y capacidad de reacción de los investigadores y científicos considerados en su conjunto, como ya anticipábamos.

La comparación que hacíamos de lo que está aconteciendo en este año 2020 con la renuncia a una buena parte de libertad por parte de los ciudadanos (súbditos?) ingleses a cambio de la protección del Monarca o del Parlamento ante la sangrienta y cruel guerra civil que estaban padeciendo a mediados del siglo XVII (1642-1649), materia estudiada y expuesta con rigor y profundidad por Thomas Hobbes en su *LEVIATHAN* (1651), dejando bien claro las abismales diferencias en aspectos generales de dos sociedades separadas por 369 años de diferencia, nos lleva a la sorprendente conclusión de que la visión o propuesta del filósofo político inglés, a pesar de las renunciaciones, supone una situación más ventajosa, en lo que al principio y derecho de la libertad se refiere, que la que disfrutamos, al menos en España, en la actualidad, en pleno siglo XXI, con su «reluciente» democracia y su destacada presencia en la Unión Europea, uno de los grandes bloques que, junto a Estados Unidos, China, Rusia, Japón, Reino Unido y Canadá, constituyen lo más florido, poderoso y envidiado de la Aldea Global.

Conviene aclarar que esta «ventaja comparativa» de los tiempos de la convulsa y regicida Inglaterra-Carlos I fue ejecutado en 1649-, antesala de la que a partir de 1689 sería el inicio de una nueva etapa con el experimento republicano de Oliver Cromwell y la restauración de Carlos II, Rey de Inglaterra, Escocia e Irlanda, hay que interpretarla en *sentido cualitativo* aunque ello nos haga pasar por una «aparente paradoja». Nos explicamos. La pérdida de libertad, aunque fuese sustanciosa, a cambio de la protección del Monarca o del Parlamento, partía de una base escasa, pobre e insatisfactoria, propia de la época, lo que nos arroja un elevado cociente o porcentaje de importancia cuantitativa. Por el contrario, en la España del año 2020 la pérdida de libertad en la actualidad, por exagerada e importante que nos parezca, y de hecho lo es, al relacionarla con el amplísimo abanico de libertades conseguidas a través de siglos y años, con paréntesis de todos conocidos, da como resultado un cociente tan bajo, aunque nos resulte inadmisibile, que no resiste comparación alguna con los resultados correspondientes a los tiempos de Hobbes. Este hecho constituye razón suficiente para que nuestro análisis entre los dos «universos» objeto de comparación sea, y tenga que ser, de carácter «cualitativo», lo que no cambia para nada la conclusión a la que, sin pararnos en cálculos relativos, habíamos llegado.

P.S. En un tiempo difícil como el que vivimos, a propósito de cuanto hemos expuesto, y a modo de atenuante, creemos aconsejable releer la obra de *William Shakespeare* que lleva el oportuno título de «*A vuestro gusto*», (*As You Like it*), especialmente la escena primera del Acto Segundo, cuando el Duque, que está «confinado» por su hermano dice: «*Vamos a ver, mis camaradas y hermanos en destierro: el hábito antiguo, ¿no hace esta vida más grata que la vana pompa?*», y añade... «*Y así, nuestra vida de hoy, exenta de la frecuentación de las muchedumbres halla oradores en los árboles, libros en los arroyuelos numerosos, sermones en las piedras y el bien en todas las cosas. No quisiera cambiarla*».²⁰

Madrid, 30 de Abril de 2020

20. SHAKESPEARE, William (1952): p. 77.

Bibliografía

BARBERIS, Mauro (2004): «Breve storia della filisofia del diritto», Società Editrice il Mulino, Bologna.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2001): «Sobre la Teoría de la Justicia: una primera aproximación», *Revista Española de Control Externo*, n.º 9, Tribunal de Cuentas, Madrid.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2013): «Giordano Bruno y Galileo Galilei: dos vidas, dos obras», *Seminario de Astronomía y Geodesia*, Publicación núm. 206, Facultad de Ciencias Matemáticas, Universidad Complutense, Madrid.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2018): «La gran paradoja de la sanidad pública española: una consideración obligada», E-Prints Complutense, Madrid.

GARBERI LLOBREGAT, José (1998): «Garantías ante la privación de libertad», en M. BALADO y J. A. GARCÍA REGUEIRO (Dir.), *La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su 50 aniversario*, Editorial Bosch, Barcelona.

HOBBS, Thomas (1965): «Leviathan», Oxford University Press. Reimpresión de la Edición de 1651. Oxford at the Clarendon Press.

MCNEILLY, F.S. (1968): «Anatomy of Leviathan», McMillan, London.

RENAUT, Alain et SAVIDAN, Patrick (1999): «Les lumières critiques: Rousseau, Kant et Fichte», en Alain RENAUT (Directeur): *Les critiques de la modernité politique*, Calmann-Lévy, Paris.

SHAKESPEARE, William (1952): «A vuestro gusto», en *Obras Completas*, Tomo II, Editorial Aguilar, Madrid.

SALA SÁNCHEZ, Pascual (2014): «Discurso de Investidura como Doctor Honoris Causa por la Universidad de Valencia», Universitat de València.

SKINNER, Quentin (2001): «La libertà prima del liberalismo», Biblioteca Einaudi, Torino.

SINCLAIR, David A. (2020): «My COVID-19 update, April 1st.» Newsletter, University of Harvard.

TODOROV, Tzvetan (2007): «Lo spirit dell' illuminismo», Garzanti, Milano.

VOLTAIRE (1764): «Dictionnaire philosophique», Paris.

WHITEHEAD, Alfred North (1956): «Science and the Modern World», A. Mentor Book, New York.

La gestión y el control de subvenciones a la vista de la legislación dictada bajo el estado de alarma

LUIS CARLOS SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Interventor y Auditor del Estado

RESUMEN

En la parte expositiva del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, se indica que, el día 11 del mismo mes, la Organización Mundial de la Salud elevó la situación de emergencia de salud pública ocasionada por dicho virus a pandemia internacional, lo que requiere la adopción de medidas inmediatas (de diversa índole) para hacer frente a esta coyuntura. En este escenario, el presente artículo analiza la problemática en torno a las obligaciones impuestas por la legislación al beneficiario de subvenciones, desde la relativa a la ejecución de las actividades objeto de las ayudas hasta la justificación de la aplicación de los fondos, considerando el caso particular de la utilización de las cuentas anuales de 2019 para este fin. Tras tratar el enfoque normativo sobre las convocatorias de ayudas realizadas en 2020, finalmente se abordan las medidas relativas al control del gasto en subvenciones públicas y, en especial, el trabajo del auditor al verificar la información recogida en los estados financieros de las entidades públicas, cuando estas sean gestoras o receptoras de subvenciones.

PALABRAS CLAVE

subvenciones auditoría estado alarma
cuentas Covid

ABSTRACT

In the introductory part of Royal Decree 463/2020 (on the 14th March 2020) it is settled down the state of alert for the management of the health crisis caused by COVID-19. Previously, on the 11th March, the World Health Organization raised the public health emergency situation caused by that virus to an international pandemic, which requires the adoption of immediate measures (in different areas) to deal with this problem. In this scenario, this article analyzes the situation surrounding the obligations imposed by the legislation to the beneficiary of subsidies, from those related to carry out the activities to the duty of funds spending justification, taking into account the possibility of using 2019 financial statements for this last purpose. After dealing with the regulatory approach to the calls for public grants in 2020, finally, the measures related to public subsidies spending control will be reviewed, and especially the auditor's work in verifying the information collected in the financial statements of public entities, when they are both grant managers and grant holders.

KEYWORDS

grants audit accounts alert status
Covid

I. Introducción: Efectos del estado de alarma en el desarrollo ordinario de actividades

El artículo 1 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo (RD 463/2020 a partir de ahora), establece que, al amparo de lo dispuesto en el artículo cuarto, apartados b) y d), de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, se declara el estado de alarma con el fin de afrontar la situación de emergencia sanitaria provocada por el coronavirus COVID-19.

Tal como prevén los artículos 2 y 3 de la referida norma, la declaración de tal estado afecta a todo el territorio nacional durante un plazo de quince días naturales desde la entrada en vigor, esto es, según su Disposición final tercera, en el momento de publicación en el Boletín Oficial del Estado, lo que ocurrió el mismo día 14.

Según el artículo sexto dos de la Ley Orgánica 4/1981, el estado de alarma solo se puede prorrogar con autorización expresa del Congreso de los Diputados, el cual puede establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga.

Al periodo inicialmente previsto por el RD 463/2020 le han sucedido diversas prórrogas para mantener la vigencia del estado de alarma.

Los artículos 9, 10 y 11 establecen medidas de contención en el ámbito educativo y de la formación, de la actividad comercial, equipamientos culturales, establecimientos y actividades recreativas, actividades de hostelería y restauración, en relación con los lugares de culto y con las ceremonias civiles y religiosas, además de otras adicionales.

Las medidas de contención se concretan en la suspensión temporal de algunas actividades o, en su caso, la prestación o acceso restringido o limitado de otras. Todo ello afectará al desarrollo normal de múltiples actividades y acciones objeto de subvención pública y, por consiguiente, al cumplimiento de las obligaciones que impone la legislación a sus beneficiarios.

II. Los procedimientos administrativos en el estado de alarma

Por su relevancia y carácter transversal a todos los procedimientos administrativos, entre ellos el de subvenciones, destaca la Disposición adicional tercera del RD 463/2020, donde se establece que:

«1. Se suspenden términos y se interrumpen los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público. El cómputo de los plazos se reanudará en el momento en que pierda vigencia el presente real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo.

2. La suspensión de términos y la interrupción de plazos se aplicará a todo el sector público definido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas¹.
3. No obstante lo anterior, *el órgano competente podrá acordar, mediante resolución motivada, las medidas de ordenación e instrucción estrictamente necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del interesado en el procedimiento y siempre que este manifieste su conformidad, o cuando el interesado manifieste su conformidad con que no se suspenda el plazo.*
4. Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores, desde la entrada en vigor del presente real decreto, *las entidades del sector público podrán acordar motivadamente la continuación de aquellos procedimientos administrativos que vengan referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma, o que sean indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios».*

Por tanto, cada órgano administrativo en particular podría tomar las medidas para proseguir con los procedimientos relativos a las ayudas que gestione, sin que, en el ámbito de las subvenciones, se haya dictado (hasta el momento) disposición similar a la aplicable al conjunto de la contratación administrativa y contenida en el Real Decreto-Ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-2019, donde se levanta la suspensión e interrupción de los plazos y se permite iniciar nuevos procedimientos de contratación, siempre y cuando toda la tramitación se realice por vía electrónica.

En el ámbito de la función fiscalizadora externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público que ejerce el Tribunal de Cuentas, según dispone el artículo 2 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, dado que los procedimientos fiscalizadores (como se desprende de la Disposición adicional quinta de la citada Ley 39/2015) presentan naturaleza diferente de la de aquellos referidos en la disposición adicional arriba expuesta del RD 463/2020, el Acuerdo de su Pleno, de 16 de marzo de 2020, declara también la suspensión de plazos.

-
1. En el artículo 2, la Ley 39/2015 establece su ámbito subjetivo de aplicación en los siguientes términos:
 - «1. La presente Ley se aplica al sector público, que comprende:
 - a) La Administración General del Estado.
 - b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
 - c) Las Entidades que integran la Administración Local.
 - d) El sector público institucional.
 2. El sector público institucional se integra por:
 - a) Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.
 - b) Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas, que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas.
 - c) Las Universidades públicas, que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de esta Ley».

III. Gestión de las subvenciones bajo el estado de alarma: ejecución de actividades subvencionadas y su justificación por parte de los beneficiarios

A. Obligaciones impuestas por la legislación de subvenciones a los beneficiarios y potestades de los órganos concedentes

Entre las obligaciones que impone el artículo 14 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS a partir de ahora) al beneficiario² de las ayudas, se encuentran las siguientes:

- Cumplir el objetivo, ejecutar el proyecto, *realizar la actividad o adoptar el comportamiento* que fundamenta la concesión de las subvenciones.
- Justificar ante el órgano concedente o la entidad colaboradora, en su caso, el *cumplimiento de los requisitos y condiciones*, así como la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión o disfrute de la subvención.
- Someterse a las actuaciones de comprobación, a efectuar por el órgano concedente o la entidad colaboradora, en su caso, así como cualesquiera otras de comprobación y control que puedan realizar los órganos competentes, aportando cuanta información le sea requerida en el ejercicio de las actuaciones anteriores.

Lógicamente, la Administración concedente ha de comprobar, tal como establece el artículo 32 de la LGS, la adecuada justificación de la subvención, así como la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión o disfrute de la subvención.

La relevancia de la expresión *adecuada justificación* se aprecia en la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de julio de 2005, el cual concluye que, en toda subvención, «han de cumplirse las condiciones de fondo, pero también han de cumplirse las condiciones formales que se establezcan relativas al tiempo y forma de la acreditación y ese cumplimiento incumbe acreditarlo a la actora, que en el caso de autos, aun cuando se acepte su cumplimiento respecto del fondo, no lo hizo respecto de los requisitos formales».

B. La normativa propia del estado de alarma

Las diferentes Administraciones españolas están dictando una serie de normas³ tendentes a acompañar a la situación acaecida las obligaciones que el conjunto de la legislación de subvenciones atribuye a los beneficiarios (desde las previstas en el artículo 14 de la LGS antes expuestas, hasta las reguladas con carácter más específico en las bases reguladoras o en las resoluciones de concesión).

Estas normas atienden a los efectos que el estado de alarma causa sobre la realización normal tanto de las actividades subvencionadas como de la justificación de las ya llevadas a cabo, introduciendo factores de flexibilización.

-
2. El artículo 15 determina las obligaciones para las entidades colaboradoras. La problemática en el cumplimiento de algunas de ellas coincidirá con la analizada aquí para los beneficiarios.
 3. A la hora de la publicación en el Boletín Oficial del Estado, dichas normas aparecen precedidas de la denominación «estado de alarma».

En primer lugar, destaca el artículo 54 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, dedicado a las medidas en materia de subvenciones y ayudas públicas.

Según el mismo, en los procedimientos de concesión de subvenciones, las órdenes y resoluciones de convocatoria y concesión de subvenciones y ayudas públicas previstas en el artículo 22.1 de la LGS (conurrencia competitiva), que ya hubieran sido otorgadas en el momento de la entrada en vigor del RD 463/2020, podrán ser modificadas para *ampliar los plazos de ejecución de la actividad subvencionada y, en su caso, de justificación y comprobación de dicha ejecución*, aunque no se hubiera contemplado en las correspondientes bases reguladoras⁴.

A estos efectos, el órgano competente deberá justificar únicamente la imposibilidad de realizar la actividad subvencionada durante la vigencia del estado de alarma, así como la insuficiencia del plazo que reste tras su finalización para la realización de la actividad subvencionada, su justificación o comprobación⁵.

También podrán ser modificadas, a instancia del beneficiario, las resoluciones y convenios de concesión de subvenciones (directas) previstas en el artículo 22.2 de la LGS, sin necesidad de que sea modificado, en su caso, el Real Decreto previsto en el artículo 28.2 de dicha Ley (dirigido a regular las subvenciones excepcionales, esto es, cuando se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública), en las mismas condiciones y con los mismos requisitos arriba expuestos. No obstante, en el caso de que el objeto de la subvención sea la financiación de los gastos de funcionamiento de una entidad, el plazo de ejecución establecido inicialmente no podrá ser modificado.

Finalmente, en su apartado tres se dispone que la adopción de estas modificaciones no está sujeta a los requisitos previstos en el apartado 4 de la disposición adicional tercera del RD 463/2020 y no afecta a la suspensión de los plazos establecida en el apartado 1 de la mencionada disposición adicional.

Como se puede ver, la norma va dirigida a posibilitar, lo hayan previsto o no las bases reguladoras, la ampliación de los plazos, pero no menciona la posible modificación del contenido en sí de las actividades a desarrollar, adquiriendo correspondencia con los requisitos formales de la sentencia aludida en líneas precedentes.

Por su parte, el artículo 5 del Decreto-ley 3/2020, de 25 de marzo, de la Comunidad Autónoma de Extremadura, por el que se aprueban medidas urgentes y extraordinarias en el ámbito administrativo para responder al impacto de la crisis ocasionada por el COVID-19, da un paso más allá, entrando precisamente en algunos aspectos ausentes de la norma estatal reseñada.

4. En la norma aparece «bases reguladores».

5. En términos similares, el apartado primero de la Disposición adicional cuarta del Decreto-ley Foral 3/2020, de 15 de abril, por el que se aprueban medidas urgentes para responder al impacto generado por la crisis sanitaria del coronavirus, de la Comunidad Autónoma de Navarra.

Así, se señala que, respecto a las subvenciones ya concedidas en virtud de convocatoria pública, mediante Decreto del Presidente u Orden de la Consejería competente por razón de la materia, se podrán establecer reglas para efectuar las modificaciones precisas en el *cumplimiento y acreditación de aquellos requisitos y condiciones previstos* en las bases reguladoras y las convocatorias e impuestos en las resoluciones de concesión, incluida la posibilidad de suspender o prorrogar los plazos establecidos para la realización de la actividad o el desarrollo del proyecto subvencionado, cuya ejecución, a consecuencia de la emergencia sanitaria causada por el COVID-19 y el estado de alarma declarado, resulte imposible o no pueda llevarse a cabo en sus propios términos, pudiendo ello causar un grave perjuicio a los derechos o intereses de las personas beneficiarias.

Continúa esta norma indicando que dichas modificaciones no podrán conllevar, en ningún caso, la percepción de una cuantía mayor a la inicialmente reconocida, ni contradecir la normativa básica o la europea que pueda resultar de aplicación.

También se prevé que, de la misma forma y por las mismas razones se podrá establecer, respecto a las convocatorias de subvenciones efectuadas y pendientes de resolver a la entrada en vigor del estado de alarma, que se pueda *eximir a los solicitantes del cumplimiento de algunos requisitos o se puedan modificar determinadas condiciones de ejecución* de la actividad o el proyecto a subvencionar.

Las normas que así procedan han de motivar adecuadamente la concurrencia de los supuestos habilitantes anteriores, ponderando los intereses afectados de las personas interesadas y el interés público.

Tras lo anteriormente expuesto, el decreto-ley prevé una importante cuestión (*de fondo*) relacionada con el desarrollo y ejecución de las actividades subvencionadas, al determinar que se procurará que, cuando las actividades o los proyectos subvencionados conlleven la contratación de personal, se mantenga a este, o, de no ser posible, se acuda a la figura del expediente de regulación temporal de empleo, *no considerándose en este caso que la suspensión temporal de la relación laboral a consecuencia de la presente emergencia sanitaria constituya causa de incumplimiento a efectos de reintegro o pérdida del derecho a la subvención*, siempre que se produzca la reanudación de los contratos de trabajo tras la finalización de la situación que dio origen a la suspensión.

El expediente de regulación temporal de empleo (ERTE) ha ganado relevancia durante esta crisis sanitaria, dadas las implicaciones que otorgó el artículo 24 del Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, a esta figura.

En resumen, en los expedientes de suspensión de contratos y reducción de jornada autorizados en base a fuerza mayor temporal vinculada al COVID-19, se exonera a la empresa (fundación u otro tipo de entidad) del abono de la aportación empresarial prevista en el artículo 273.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, así como del relativo a las cuotas por conceptos de recaudación conjunta, mientras dure el período de suspensión de contratos o reducción de jornada autorizado en base a dicha causa, siempre y cuando la empresa, a 29 de febrero de 2020, tuviera menos de 50 trabajadores en situación de alta en la Seguridad Social. Si la empresa tuviera 50 trabajadores o más, la exoneración alcanza el 75% de la aportación empresarial.

Dicha exoneración no impide la consideración de dicho período como efectivamente cotizado para el trabajador y, en todo caso, debe solicitarse a la Tesorería General de la Seguridad Social, previa comunicación de la identificación de los trabajadores y período de la suspensión o reducción de jornada.

Lo cierto es que toda aquella entidad que acuda a la fórmula del ERTE no podrá incluir como gasto subvencionable el relativo a los costes de personal durante el periodo en que no los soporte efectivamente, como se desprende de la lectura del artículo 31 de la LGS. Así, el artículo califica de subvencionable a aquellos gastos que de manera indubitada respondan a la naturaleza de la actividad subvencionada, resulten estrictamente necesarios, se realicen en el plazo establecido por las diferentes bases reguladoras de las subvenciones (al que habría que sumar el extraordinario previsto en normas como las comentadas) y *hayan sido efectivamente pagados*.

Por otro lado, es de destacar que, en el ámbito de la contratación administrativa, el Decreto-ley 6/2020, de 17 de abril, de la Comunidad Autónoma de Extremadura, indica que sus medidas tratan «de hacer frente a la situación producida por la imposibilidad material de impartir actividades de modo presencial en la ejecución de contratos administrativos consistentes en programas formativos, de asesoramiento o consultoría, dirigidos a emprendedores, autónomos o empresas. Por ello, a fin de que pueda cumplirse el objeto del contrato, *se habilita la posibilidad de que los contratistas soliciten impartir tales actividades mediante teleformación*».

Si bien no se ha advertido una norma general que incluya una previsión idéntica a la anterior en el ámbito de las subvenciones y que pudiera clarificar la posibilidad de que la Administración concedente aceptase, de forma generalizada, la realización de actividades telemáticas en lugar de las presenciales, cuando ello no fuera contrario a la naturaleza de la actividad subvencionada, es de destacar que el artículo 3 de la Ley Foral 7/2020, de 6 de abril, por la que se aprueban medidas urgentes para responder al impacto generado por la crisis sanitaria del coronavirus⁶, de la Comunidad Autónoma de Navarra, recoge, para las entidades pertenecientes al tercer sector⁷, «la flexibilización de las condiciones de atención presencial y de funcionamiento durante el periodo del Estado de alarma», en referencia a las condiciones que se hubiesen establecido en las resoluciones de concesión de las subvenciones (y normas de efectos similares).

Esta ley navarra introduce, en el ámbito de las entidades antes señaladas, la habilitación al órgano concedente para ampliar los plazos si el beneficiario incurre en demora en el cumplimiento de los previstos, como consecuencia del COVID-19 o de las medidas adoptadas por las Administraciones Públicas para combatirlo, siempre que ofrezca el cumplimiento de sus compromisos *o de otros que sirvan a la misma finalidad*, siendo este último inciso especialmente reseñable en orden a una posible adaptación de la ejecución de los proyectos o actividades subvencionados a la situación existente.

El artículo 3 de la citada ley recoge otros aspectos relevantes y sobre los que merece la pena detenerse. Así, se habilita al Gobierno de Navarra para autorizar la *modificación de las condiciones de concesión* de las subvenciones otorgadas a entidades del tercer sector, *cuando la*

6. Norma modificada por el Decreto-Ley Foral 3/2020, de 15 de abril, por el que se aprueban medidas urgentes para responder al impacto generado por la crisis sanitaria del coronavirus —COVID-19—.

7. Según el artículo 3 referido: entidades sin ánimo de lucro, sus federaciones, confederaciones o agrupaciones.

ejecución de las actividades o prestación de los servicios objeto de subvención devengan total o parcialmente imposibles como consecuencia del COVID-19 o de las medidas adoptadas por las Administraciones Públicas para combatirlo, en la parte cuya ejecución devenga imposible desde que se produjera la situación de hecho que impide su ejecución o prestación y hasta que dicha ejecución o prestación pueda reanudarse.

Se indica expresamente que, en este supuesto de imposibilidad y posible modificación de las condiciones de ejecución, *no procederá el reintegro* de la subvención y, además, serán subvencionables los siguientes conceptos, si bien previa solicitud al órgano concedente, el cual debe reconocer tal imposibilidad⁸:

- Los gastos salariales que efectivamente abone la beneficiaria al personal encargado de la ejecución ordinaria de la actividad o servicio objeto de subvención (y que continúe adscrito cuando aquella se reanude), durante el período de imposibilidad de ejecución o prestación y con el límite máximo del 10% del importe de la ayuda. Esta medida contribuirá al mantenimiento del empleo.
- Los gastos de alquileres o costes de mantenimiento de instalaciones y equipos, cuando estos medios no puedan ser empleados para otros fines y su importe sea inferior al coste de la resolución de los contratos de los que deriven.
- Los gastos correspondientes a las pólizas de seguro previstas en las bases o gastos análogos vigentes en el momento de aceptarse la imposibilidad de continuación de la actividad o servicio.

Junto a la normativa general extraordinaria anterior, que, como se ha visto, en el ámbito estatal se refiere básicamente a la posibilidad de ampliar plazos, algunas entidades públicas pertenecientes a la Administración General del Estado han dictado, en el ámbito de sus competencias, normas para modificar la forma de justificación de las subvenciones, en determinados extremos.

Por ejemplo, la Instrucción DGIAH⁹ 2020/03/20 aprueba instrucciones para la gestión del sistema de acogida de protección internacional y de las subvenciones que lo financian, ante la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19 y, así, en este sentido, indica que, en relación con las obligaciones fijadas en su manual de instrucciones para la justificación, se procede a los siguientes ajustes:

- «1. Ampliación hasta 1.650 euros del importe autorizado mediante pago en efectivo, esta ampliación solo se utilizará en casos estrictamente necesarios.
2. Suspensión temporal de la necesidad de aportar *recibí* para cada una de las ayudas directas concedidas. Si el pago de las ayudas se realiza a través de una entidad financiera y su trazabilidad queda demostrada, será suficiente el extracto bancario como pista de auditoría que acredite el pago de las mismas, eximiendo a las entidades beneficiarias de las subvenciones de la aportación de recibí firmado por parte de las personas que las reciben. Si el pago de las

8. Además, el reconocimiento del derecho a los abonos queda condicionado al cumplimiento de determinadas condiciones por parte de la entidad beneficiaria, detallados en el apartado tercero del punto tres del artículo citado.

9. La Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria (DGIAH) forma parte de la estructura orgánica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

ayudas no se realiza a través de entidades financieras, la presentación del «recibí» podrá realizarse a posteriori, agrupando las ayudas directas entregadas a un mismo beneficiario.

3. En el caso de que la entidad tenga que realizar directamente un gasto relativo a las necesidades cubiertas por las ayudas económicas a beneficiarios, las facturas justificativas pueden estar a nombre de la entidad».

En síntesis, leyes, decretos-leyes¹⁰ e instrucciones como las referidas se antojan de especial relevancia en estos momentos, debiendo constituirse en elementos de anticipación, por parte de los órganos gestores, a la problemática ante la que se encuentran multitud de beneficiarios. La batería de medidas dictada a la fecha está, en esencia, dirigida a posibilitar que los órganos concedentes amplíen plazos o modifiquen las condiciones tras apreciar la imposibilidad de ejecución normal.

Junto a lo ya expuesto, sería deseable que la normativa de distinto rango que se llegue a dictar abarque otras cuestiones (o ahonde en lo publicado hasta el momento), con el propósito de:

- Ofrecer diversas opciones (adaptándose a las condiciones anormales existentes en este periodo) para la ejecución de proyectos y actividades mediante las cuales también se puedan alcanzar los objetivos vinculados a las subvenciones. Ejemplo de ello sería, como se ha tratado en las líneas anteriores, la aceptación de las actividades telemáticas (incluso no previstas inicialmente) en sustitución de las presenciales.
- Permitir una forma más operativa de preparar las justificaciones de los fondos recibidos (tal vez a través de medios simplificados).
- Declarar elegibles gastos alternativos a los previstos en origen, pero que sean necesarios asimismo para llevar a cabo las actividades subvencionables en esta situación como, por ejemplo, gastos de estructura aun no desarrollándose temporalmente la actividad.
- Reducir la necesidad de presentación de solicitudes de modificación a las que se verían avocados los beneficiarios, determinando que los gastos y actuaciones alternativos señalados en los guiones anteriores (y fijados en la normativa excepcional) sean directamente subvencionables *sin necesidad de solicitud a los órganos concedentes*, presumiendo, con las debidas cautelas, que los beneficiarios se encuentran en un supuesto de fuerza mayor originado por la pandemia y las medidas adoptadas para su mitigación.

En relación con este último aspecto, cabe señalar que un ingente número de solicitudes incidirá en la acumulación de tareas en los servicios administrativos, provocando los consiguientes retrasos en su resolución, con la problemática (e incertidumbre) asociada a la falta de respuesta y sus efectos, que se analizará más adelante. Si se apuesta por la figura de la modificación de los proyectos que debe autorizar el órgano concedente, habría que acudir a las normas fijadas para ello en la LGS, su reglamento y las bases reguladoras de las subvenciones (con las peculiaridades establecidas por la legislación del citado estado declarado por el RD 463/2020), aspecto que se aborda a continuación.

10. También se puede citar el artículo 6 del Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-2019, dedicado a flexibilizar el cumplimiento de determinadas obligaciones que deban realizarse en el año 2020, previstas en la Orden CUD/769/2018, de 17 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas previstas en la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine.

C. La figura de la modificación en la LGS

Entre los extremos que el artículo 17.3 de la LGS prevé que la norma reguladora de las bases de concesión de las subvenciones ha de concretar, se encuentran las circunstancias que, como consecuencia de la alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención, pueden dar lugar a la modificación de la resolución (letra l).

Como dice el artículo 61 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la LGS (RLGS en adelante), cuando la subvención tenga por objeto impulsar determinada actividad del beneficiario, se entenderá comprometido a realizar dicha actividad en los términos planteados en su solicitud, *con las modificaciones que, en su caso, se hayan aceptado* por la Administración a lo largo del procedimiento de concesión o durante el período de ejecución, siempre que dichas modificaciones no alteren la finalidad perseguida con su concesión.

Por tanto, fuera de los casos previstos en la normativa excepcional que se dicte y que pudieran calificarse como *modificaciones permitidas de oficio o aceptadas por la Administración en virtud de la norma*, los beneficiarios que quisieran alterar las condiciones y términos establecidos en las bases y resoluciones de concesión para la ejecución de la actividad o proyecto subvencionado, tendrán que acudir a lo dispuesto en la LGS y su reglamento para instar a la modificación.

Según el artículo 64 del RLGS, una vez recaída la resolución de concesión, el beneficiario puede solicitar la modificación de su contenido, si concurren las circunstancias previstas a tales efectos en las bases reguladoras, que se podrá autorizar por el órgano concedente siempre que no dañe derechos de terceros y se hubiera recibido antes de que concluya el plazo para la realización de la actividad.

Las solicitudes de modificación presentadas tanto en el periodo de suspensión de plazos (pues dicha suspensión no es impedimento para que aquellas se presenten cuando los interesados lo estimen oportuno), como con posterioridad, hasta que se vaya recuperando la normalidad en el funcionamiento de los órganos gestores, se ven afectadas por dos circunstancias que pueden desembocar en un retraso en la respuesta de la Administración:

- La primera, la suspensión de plazos de la Disposición adicional tercera del RD 463/2020.
- La segunda, la limitación a lo imprescindible de las prestaciones de servicios presenciales por los órganos del sector público, optando siempre que resulte posible por la modalidad de trabajo no presencial, ello dentro de las medidas adoptadas para la contención de la situación de emergencia de salud pública, lo que implica la probable disminución de los efectivos operativos de la Administración que, durante un periodo, podrán atender las solicitudes de los ciudadanos y que desembocaría en una acumulación de expedientes sin resolver en los órganos competentes¹¹.

11. «La Administración Pública en su conjunto se está enfrentando a grandes dificultades para implantar el teletrabajo en todos los ministerios...». Reseña de una noticia aparecida en el diario *La Información* del día 28 de abril de 2020, a propósito de la adjudicación a una empresa «a través del procedimiento de emergencia, de un contrato de más de 5,78 millones de euros (4,78 millones sin impuestos) para dotar a la plataforma informática de la Seguridad Social de los elementos de hardware, software y servicios de instalación requeridos para activar hasta 5.000 puestos de teletrabajo».

Es por ello interesante analizar qué efectos tendría el transcurso del plazo previsto en la normativa para resolver dichas peticiones sin que ello se hubiese producido, esto es, si se estaría ante un supuesto de estimación o desestimación presunta por silencio administrativo.

La posibilidad para los beneficiarios de tomar decisiones lo antes posible, conociendo si queda habilitada la modificación de los proyectos o actividades subvencionados (y en qué medida) en orden a adecuarlos a las circunstancias especiales de esta coyuntura, se revela como un elemento esencial.

Concurriendo los supuestos previstos en las bases reguladoras para la modificación del contenido de la resolución de concesión o bien los extraordinarios introducidos por la normativa del estado de alarma, podría inferirse que el beneficiario estaría iniciando un procedimiento a solicitud del interesado y, por tanto, en caso de que no fuera resuelto en plazo, sujeto a las normas de silencio estimatorio (positivo) de acuerdo con el artículo 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

No obstante lo anterior, también cabe interpretar que el beneficiario no tiene un derecho subjetivo a la modificación, sino *un derecho de petición* para que se incoe un procedimiento de oficio dirigido a determinar la concurrencia de las circunstancias previstas en las normas reguladoras de las ayudas para proceder a la alteración de la resolución, lo que conduciría a un silencio negativo o presuntamente desestimatorio por aplicación del artículo 25.1.a) de la ley antes citada.

Ante la ausencia de previsión sobre este término en la LGS y su reglamento, parece que algún órgano concedente de subvenciones ya se planteó esta disyuntiva, inclinándose por la segunda de las opciones (procedimiento iniciado de oficio y, por tanto, silencio negativo). Así, en la Resolución¹² de la Junta de Andalucía por la que se modifica la Resolución de fecha 19 de diciembre de 2017 de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva acogidas a la Orden de 24 de mayo de 2017, se indica que «El procedimiento para modificar la resolución de concesión se iniciará siempre de oficio por acuerdo del órgano que la otorgó, bien por propia iniciativa, como consecuencia de petición razonada de otros órganos o bien a instancia de la persona beneficiaria».

Finalmente, el artículo 86 del RLGS prevé el caso en el que el beneficiario altera, *unilateralmente*, las condiciones fijadas para la ejecución de la subvención sin instar previamente a que el órgano concedente modifique los términos y, por ende, al margen de lo previsto en el artículo 64.

Así, se determina que, en ese caso, si el beneficiario pone de manifiesto en la justificación (es decir, no tiene propósito de ocultación) que se han producido alteraciones de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la ayuda, que no alteren esencialmente la naturaleza u objetivos de la misma, que hubieran podido dar lugar a la modificación de

12. Resolución de la Junta de Andalucía por la que se modifica la Resolución de fecha 19 de diciembre de 2017 de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva acogidas a la Orden de 24 de mayo de 2017, por la que se aprueban las bases reguladoras, en régimen de concurrencia competitiva, de subvenciones para actuaciones acogidas al programa de adecuación funcional básica de viviendas del plan de vivienda y rehabilitación de Andalucía 2016-2020, para la convocatoria 2017.

la resolución conforme a lo establecido en el apartado 3.1) del artículo 17 de la LGS, habiéndose omitido el trámite de autorización administrativa previa para su aprobación, el órgano concedente de la subvención tiene la posibilidad de aceptar la justificación presentada, siempre y cuando no se dañen derechos de terceros con ello.

Para evitar que el procedimiento previsto en el artículo 64 quede obviado por esta *actuación de hechos consumados*, junto con la prerrogativa de la Administración de decidir finalmente sobre la modificación ya llevada a cabo, la norma prevé que incluso la aceptación de las alteraciones por parte del órgano concedente en el acto de comprobación no exime al beneficiario de las sanciones que puedan corresponder con arreglo a la LGS (no obstante, es conocida la tendencia de la Administraciones a no sancionar en materia de subvenciones).

Ante la situación excepcional y la problemática descrita hasta ahora, se advierte el riesgo de que los beneficiarios, pese a la amenaza de las sanciones, acudan al mecanismo del artículo 86, prescindiendo del procedimiento de solicitud de modificación previsto en el 64. Tampoco cabe olvidar que diversas normas dictadas en el periodo del estado de alarma llevan igualmente a la necesidad de dirigirse a la Administración (es decir, presentar solicitud), para que esta verifique la imposible ejecución ordinaria de los proyectos subvencionados y declare entonces la elegibilidad de determinados gastos¹³.

Por tanto, el dictado, por parte de los órganos concedentes, de la normativa excepcional que encauzara el uso que los beneficiarios podrían hacer de lo dispuesto en el artículo 86, sería una medida a añadir las cuatro propuestas en el apartado II.B anterior y que reforzaría sus efectos.

D. Peculiaridades en el reintegro

La Disposición adicional cuarta del Decreto-ley Foral 3/2020, de 15 de abril, de la Comunidad Autónoma de Navarra prevé que, en el supuesto de anticipos de pago realizados efectivamente sobre la subvención concedida, «cuando estén expresamente previstos en las correspondientes bases reguladoras, y que por motivos relacionados con el COVID-19 no se puedan realizar por imposibilidad sobrevenida» (debe entenderse que esta frase hace referencia a las actividades o proyectos para los que se recibieron de forma anticipada los fondos), en el procedimiento de reintegro *no se exigirá los costes por demora*.

Por su parte, el artículo 5 del Decreto-ley 4/2020, de 20 de marzo, de la Comunidad Autónoma de Islas Baleares, por el que se establecen medidas urgentes en materia de contratación, convenios, conciertos educativos y subvenciones, servicios sociales, medio ambiente, procedimientos administrativos y presupuestos para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, otorga la potestad a los órganos concedentes de las subvenciones de acordar, motivadamente, las *medidas de ordenación e instrucción* necesarias para evitar que la situación creada provoque perjuicios graves en los intereses de los beneficiarios, *derivados de la imposibilidad de cumplir el plazo* para la ejecución del proyecto subvencionado, o de ejecutarlo totalmente, *de tal manera que estas situaciones no se consideren como incumplimiento, a los efectos de reintegro o pérdida del derecho a la subvención*.

13. Véase, por ejemplo, lo dispuesto en la Ley Foral de Navarra que se expone en el apartado II.B precedente.

E. Prescripción y caducidad en el estado de alarma

Sin perjuicio del carácter general de la Disposición adicional tercera del RD 463/2020 ya expuesta, la Disposición adicional cuarta se dedica específicamente a la *suspensión de plazos de prescripción y caducidad*. Así, se establece que los plazos de prescripción y caducidad de cualesquiera acciones y derechos quedarán suspendidos durante el plazo de vigencia del estado de alarma y, en su caso, de las prórrogas que se adoptaren.

Esta disposición afecta a diversos preceptos de la LGS que hacen referencia a ambas figuras.

Por un lado, el artículo 39 de la LGS, dedicado a la figura de la prescripción, señala que prescribe a los cuatro años el derecho de la Administración a reconocer o liquidar el reintegro. En su número dos se indica la forma de computar este plazo.

Por otro, el artículo 65 establece los plazos de prescripción de las infracciones tipificadas en esta Ley y de las correspondientes sanciones.

Tampoco se debe olvidar, en relación con esta figura, que las agrupaciones (sin personalidad jurídica) a las que se atribuya la condición de beneficiario, según lo dispuesto en el artículo 11 tres de la LGS, no puede disolverse hasta que haya transcurrido el plazo de prescripción previsto en los artículos 39 y 65 antes mencionados.

Es también destacable que la disposición citada del RD 463/2020 afecta al órgano concedente de la subvención en su examen tanto de las actividades ejecutadas por los beneficiarios como del cumplimiento de la finalidad que determina la concesión y disfrute de aquella, pues este dispone, en general, de un plazo de cuatro años para la revisión o comprobación de los documentos, tiempo que quedará en suspenso durante la vigencia del estado de alarma.

Igualmente, queda en suspenso el plazo de prescripción fijado en la Disposición adicional tercera de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, para la exigencia de las responsabilidades contables en que pudieran incurrir los perceptores de subvenciones y aquellos que tuvieren a su cargo dichos fondos.

Por lo que se refiere a la otra figura a la que hace alusión la Disposición adicional cuarta del RD 463/2020, el artículo 42.4 de la LGS señala que se produce la *caducidad* del procedimiento de reintegro de subvenciones si transcurre el plazo para resolver sin que se haya notificado resolución expresa, ello sin perjuicio de continuar las actuaciones hasta su terminación¹⁴ y sin que se considere interrumpida la prescripción por las actuaciones realizadas hasta la finalización del citado plazo. Por tanto, a la vista de la disposición dictada bajo el estado de alarma, este plazo queda suspendido, sin que se produzca la caducidad de los procedimientos en curso.

14. En 2018, el Tribunal Supremo modifica la doctrina fijada en su sentencia de 30 de julio de 2013 y considera que la correcta interpretación del artículo 42.4 de la LGS implica que la declaración de caducidad de un procedimiento ha de tener como lógica consecuencia la invalidez de la resolución de fondo dictada en el mismo, por lo que la Administración, para poder adoptar una decisión de fondo sobre la procedencia del reintegro, está obligada a iniciar un nuevo procedimiento, siempre que no haya transcurrido el plazo de prescripción.

IV. Subvenciones a conceder bajo el estado de alarma

Tal como prevé el artículo 8 de la LGS, los órganos de las Administraciones públicas (o cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones), con carácter previo, deben concretar un plan estratégico, supeditado al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Una vez que se cuente con tal instrumento se podrán lanzar las oportunas bases reguladoras y normas de concesión.

Por la singularidad que se está viviendo desde el mes de marzo de 2020, algunas Administraciones han dictado normas tendentes a agilizar la tramitación de las citadas bases y normas con efectos similares. Así, con fecha 17 de abril, la Comunidad de Extremadura dictó el Decreto-ley 6/2020, de medidas extraordinarias y urgentes para la tramitación de las bases reguladoras y normativa específica de subvenciones, la ejecución de determinadas prestaciones de contratos administrativos y la selección de personal temporal mediante bolsas de trabajo, como consecuencia de la crisis ocasionada por el COVID-19.

El objetivo de la norma, en lo referente a las subvenciones, queda reflejado en su exposición de motivos, al decir que se pretende «agilizar la tramitación de nuevos programas de ayudas y subvenciones que se puedan habilitar para paliar, en la medida de lo posible, la grave situación de autónomos y empresas como consecuencia de la crisis sanitaria y también la recuperación de la actividad de I+D+i. Por ello, se prescinde de varios trámites en el procedimiento de tramitación de las bases reguladoras de las subvenciones dirigidas a tales fines, con el objetivo de que se publiquen cuanto antes las convocatorias correspondientes».

Junto a la reducción de trámites expuesta, se habilita la *concesión directa sin convocatoria* pública de algunas subvenciones cuando las personas beneficiarias sean entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, así como los pagos de las subvenciones con el carácter de anticipados o a cuenta.

Por su parte, el artículo 38 del Real Decreto-ley 8/2020 prevé también una especialidad para aquellas disposiciones dinerarias realizadas por el Instituto de Salud Carlos III o el Consejo Superior de Investigaciones Científicas que se realicen en el ámbito de las medidas que resulten imprescindibles para el desarrollo de actividades de utilidad pública o interés social conducentes a la investigación científica y técnica derivada de la emergencia sanitaria causada por el coronavirus COVID-19 y que se efectúen a favor de personas públicas o privadas, nacionales o extranjeras, incluyendo organismos y entidades de derecho público, universidades, entidades integrantes del Sistema Nacional de Salud y del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, sin contraprestación directa de los beneficiarios.

Habida cuenta del estado de alarma se deja a estas ayudas exentas de la aplicación de lo dispuesto en la LGS, estableciendo el pago anticipado de los fondos como regla general.

También la Ley Foral 7/2020 establece una regulación particular sobre las ayudas a conceder en 2020, al reconocer la necesidad de garantizar (por parte de la Administración auto-

nómica) que las *entidades del tercer sector perciban el total de las subvenciones previstas* en los Presupuestos Generales de Navarra para el citado ejercicio, adaptando en lo requerido las convocatorias o concesiones de subvenciones.

Finalmente, en el orden procesal, el artículo 7 del Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia, declara de tramitación preferente en el orden contencioso-administrativo los recursos que se interpongan contra los actos y resoluciones de las Administraciones Públicas por los que se *deniegue la aplicación de ayudas y medidas previstas legalmente para paliar los efectos económicos de la crisis sanitaria* producida por el COVID-19.

Esta priorización sobre otras causas abarca el periodo que transcurra entre el levantamiento de la suspensión de los plazos procesales declarada por el RD 463/2020 y el 31 de diciembre de 2020.

V. La justificación de la aplicación de los fondos a través de estados contables

El artículo 80 del RLGs recoge la posibilidad de que las bases reguladoras prevean la presentación de estados contables como medio para justificar la subvención recibida en los siguientes casos:

- Cuando la información necesaria para determinar la cuantía de la subvención pueda deducirse directamente de los estados financieros incorporados a la información contable de obligada preparación por el beneficiario.
- Cuando la citada información contable haya sido auditada conforme al sistema previsto en el ordenamiento jurídico al que esté sometido el beneficiario.

A los efectos de utilizar las cuentas anuales correspondientes al ejercicio 2019 como medio de justificación de las ayudas percibidas (si las bases reguladoras así lo habilitaran), cabe señalar lo dispuesto en una de las normas dictadas bajo el estado de alarma, en concreto, el Real Decreto-Ley 8/2020.

En particular, su artículo 40 establece que el plazo de tres meses a contar desde el cierre del ejercicio social para que el órgano de gobierno o administración de una persona jurídica obligada formule las cuentas anuales, ordinarias o abreviadas, y, si fuera legalmente exigible, el informe de gestión, y para formular los demás documentos que sean legalmente obligatorios por la legislación de sociedades queda suspendido hasta que finalice el estado de alarma, reanudándose de nuevo por otros tres meses a contar desde esa fecha.

En el caso de que, a la fecha de declaración del estado de alarma, el órgano de gobierno o administración de una persona jurídica obligada ya hubiera formulado las cuentas del ejercicio anterior, el plazo para la verificación contable de esas cuentas, si la auditoría fuera obligatoria, se entenderá prorrogado por dos meses a contar desde que finalice el estado de alarma.



Y, finalmente, en lo referente a la aprobación de las cuentas de 2019, la junta general ordinaria de las sociedades mercantiles habrá de reunirse necesariamente dentro de los tres meses siguientes a contar desde que finalice el plazo para formular las cuentas anuales.

En consonancia con este precepto, y de aplicación a las fundaciones de ámbito estatal, la Subdirección General del Protectorado de Fundaciones del Ministerio de Cultura y Deporte, en nota informativa publicada con motivo de la declaración del estado de alarma, señala que los plazos para la presentación de cuentas ante dicho órgano quedan en suspenso, reanudándose en el momento en que pierda vigencia el estado de alarma o, en su caso, las prórrogas del mismo.

Y, en la misma línea, la Orden INT/395/2020, de 8 de mayo, establece la posibilidad, para las asociaciones, federaciones, confederaciones y uniones de asociaciones declaradas de utilidad pública e inscritas en el Registro Nacional de Asociaciones, de presentar las cuentas y la memoria de actividades correspondientes al ejercicio económico de 2019 en el plazo de los cuatro meses siguientes a la fecha de finalización del estado de alarma.

La situación expuesta está conectada con la posibilidad (tratada ya con detalle) que diversas normas están otorgando a los órganos concedentes de las ayudas para que procedan a la ampliación de los plazos inicialmente otorgados a los beneficiarios para justificar el destino de los fondos recibidos.

VI. Control económico-financiero de las subvenciones

El artículo 34 de la LGS regula el procedimiento de gestión presupuestaria en relación con las subvenciones y, en particular, la aprobación del gasto y pago, remitiéndose a lo dispuesto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP) o en las normas presupuestarias de las restantes Administraciones públicas.

La ejecución presupuestaria asociada a las sucesivas etapas del procedimiento administrativo de las subvenciones es objeto del control interno ejercido por las diferentes intervenciones generales (estatal, autonómicas y locales), de acuerdo con lo dispuesto tanto en las normas citadas en el párrafo anterior como en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

En particular, el artículo 141 de la LGP atribuye el control de las subvenciones y ayudas concedidas por los sujetos del sector público estatal y de las financiadas con cargo a fondos comunitarios a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), de acuerdo con lo establecido en la LGS y en la normativa comunitaria.

Por su parte, el artículo cuarto de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, determina que corresponde a este órgano constitucional la fiscalización de las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas del sector público percibidas por personas físicas o jurídicas.

VII. El control interno en el estado de alarma

Dispone el artículo 142 de la LGP que el control se realizará mediante el ejercicio de la función interventora, el control financiero permanente y la auditoría pública.

El primer momento de ejercicio del control interno deriva de la aplicación de la función interventora sobre los distintos actos de la gestión presupuestaria.

En el ámbito estatal, la Resolución de 2 de junio de 2008, de la IGAE, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de mayo de 2008, por el que se da aplicación a la previsión de los artículos 152 y 147 de la LGP, respecto al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos, determina el modo de ejercicio de esta función sobre el gasto subvencional.

Sin embargo, la resolución de este mismo órgano, de 23 de marzo de 2020, publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de marzo de 2020¹⁵, por el que se adoptan medidas urgentes y excepcionales en el ámbito del control de la gestión económico-financiera efectuado por dicha Intervención como consecuencia del COVID-19. Se determina allí que, hasta que el normal funcionamiento de los servicios sea restablecido, puede aplicarse el régimen de control financiero permanente en sustitución de la función interventora respecto al ámbito previsto en el artículo 149.1 de la LGP (actos realizados por la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social), en aquellos tipos de expedientes de gasto, actividades, áreas de gestión y, en su caso, en aquellos órganos y organismos, que se determine por esta entidad de control.

VIII. Rendición de cuentas anuales del ejercicio 2019 de las entidades públicas

Hay que tener en cuenta, en primer lugar y con carácter general, que el Real Decreto-ley 11/2020 incluye medidas dirigidas a la *suspensión de los plazos de formulación y rendición de cuentas anuales* del ejercicio 2019 de las entidades del sector público estatal y de remisión de la Cuenta General del Estado al Tribunal de Cuentas, como consecuencia de la declaración del estado de alarma. Asimismo, las previsiones son de aplicación al sector público local, afectando también a los plazos de tramitación de la Cuenta General en la entidad local, y, con carácter supletorio, al sector público autonómico.

En concreto, su artículo 48 señala que las entidades de derecho público pertenecientes al sector público estatal *procurarán formular y rendir* las cuentas anuales de 2019 de acuerdo con los plazos previstos en la normativa. Si ello no fuera posible, una vez comunicado a la IGAE, quedarán suspendidos los plazos previstos en la normativa que resultara de aplica-

15. En la misma línea de la prevista en este acuerdo, el artículo 4, *medidas excepcionales en la función interventora*, previsto en el Decreto-ley 3/2020, de 25 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes y extraordinarias en el ámbito administrativo para responder al impacto de la crisis ocasionada por el COVID-19, de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

ción, desde la declaración del estado de alarma, reanudándose su cómputo cuando desaparezca dicha circunstancia o ampliándose el plazo previsto en un periodo equivalente al de la duración efectiva del estado de alarma.

IX. Auditoría y fiscalización de las cuentas anuales de 2019 de las entidades públicas que gestionen o reciban subvenciones

Se analiza a continuación, en el contexto excepcional que se está viviendo, la realización de los trabajos de auditoría y fiscalización sobre las cuentas anuales del ejercicio 2019 de las entidades públicas. Las siguientes líneas, si bien pueden aplicarse con carácter general, se centran en aquellas entidades para las que la percepción o la entrega de subvenciones constituya una actividad relevante dentro de su actividad económico-financiera.

El enfoque que se va a realizar incide especialmente, como se verá, en el examen, por parte del auditor, del apartado de los *hechos posteriores* que recogen las diferentes normas contables como uno de los integrantes de la memoria de las cuentas anuales.

X. Las Normas Internacionales de Auditoría aplicables al Sector Público (NIA-SP-ES)

La nota técnica 2/2020, de la Oficina Nacional de Auditoría (integrada en la IGAE), sobre la emisión de informes provisional y definitivo de auditoría de cuentas anuales, fechada el 13 de abril de 2020, dedica un apartado a las situaciones excepcionales en las que los plazos para la verificación contable y emisión del informe de auditoría pueden verse afectados.

Se indica que las modificaciones de las cuentas anuales ya formuladas y antes del informe definitivo de auditoría, que se deban al acaecimiento de hechos posteriores (al cierre del ejercicio), habrán de ser excepcionales y se circunscribirán a aquellos *riesgos que afectaran de forma muy significativa a la imagen fiel*, todo ello de acuerdo con el Plan General de Contabilidad, sus adaptaciones y el Plan General de Contabilidad Pública.

Para estos casos, el auditor procederá de acuerdo con la NIA-ES-SP 1560¹⁶ *Hechos posteriores* (apartados 6 al 9 y A6 a A10).

Así, el apartado 6 establece que se aplicarán procedimientos de auditoría diseñados para obtener evidencia suficiente y adecuada de que se han identificado todos los hechos ocurridos entre la fecha de los estados financieros y la del informe de auditoría que requieran un ajuste de estos o su *revelación* en los mismos. Esta prescripción de la NIA-ES-SP se tratará con detalle más adelante.

16. NIA-ES-SP 1560 aprobada mediante Resolución de la IGAE de 25 de octubre de 2019. En la misma línea la ISSAI-ES 200 y GPF-OCEX 1560.

La nota técnica 2/2020 también señala que, en el caso de dictarse disposiciones legislativas o reglamentarias que incluyan medidas que imposibiliten o dificulten que el informe de auditoría de cuentas pueda estar acompañando a las cuentas anuales dentro de los siete meses siguientes a la terminación del ejercicio económico (como indica el artículo 139.1 de la LGP), se seguirá respetando el plazo máximo de tres meses para la emisión del informe de auditoría definitivo desde la fecha en que las cuentas anuales formuladas sean puestas a disposición del auditor, salvo que se establezca otra cosa.

Precisamente, en el sentido que señala el párrafo de la nota técnica, cabe recordar el artículo 48 del Real Decreto-ley 11/2020 ya expuesto, el cual, si bien promueve una formulación en plazo de las cuentas por parte de las entidades del sector público estatal y local¹⁷, permite la suspensión de plazos cuando esta actuación no fuera posible debido a la declaración del estado de alarma, reanudándose su cómputo cuando desaparezca dicha circunstancia o ampliándose el plazo previsto.

XI. La auditoría y la fiscalización de las cuentas anuales de las entidades públicas cuya actividad esté relacionada con las subvenciones

Las cuentas anuales de 2019 a formular deben incluir, en la forma en que se indica más adelante y atendiendo al principio de transparencia, toda la información relevante sobre el impacto estimado de la pandemia en la actividad del sujeto contable.

El auditor examinará los riesgos, tanto desde la perspectiva interna de la entidad como de la externa, para valorar si las incidencias derivadas de la situación excepcional, en aquello en que puedan afectar a los interesados y destinatarios de las cuentas públicas, quedan adecuadamente reveladas en las cuentas anuales.

Como riesgos de especial impacto en una entidad del sector público gestora o beneficiaria de subvenciones se encuentran los siguientes:

- Paralización de su actividad por motivos legales.
- Impacto sobre la aplicación del principio de gestión continuada.
- Efectos de los cambios regulatorios.
- Falta de disponibilidad de personal por limitaciones al acceso al puesto de trabajo o por enfermedad.
- Tensiones de liquidez que pudieran limitar la puesta a disposición de los fondos a los beneficiarios.
- Necesidad de incrementar el gasto social y de concesión de ayudas y subvenciones.
- Eliminación o reducción sustancial de las líneas de subvenciones gestionadas por la entidad (o de las que es beneficiaria) fruto de la reorientación de los fondos públicos hacia otro tipo de ayudas.

¹⁷. Y del sector público autonómico, salvo que se apruebe una regulación específica.

- Problemas de acceso a financiación, por retrasos en la tramitación de las subvenciones por parte de los órganos concedentes.
- Necesidad de modificar los proyectos subvencionados en ejecución.
- En caso entregar bienes sin contraprestación (ayudas en especie), ruptura de la cadena de suministros, entre ellos, los sanitarios.
- Problemas de logística.
- Incumplimiento de las reglas fiscales de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

La Comisión de Órganos Europeos de Supervisión de Auditores ha emitido una comunicación sobre el efecto que puede producir la situación excepcional originada por el COVID-19 en el trabajo de los auditores, afectando a la calidad del ejercicio de auditoría. Así, la comunicación destaca que estos han de tener en cuenta los efectos de la pandemia en el análisis de las cuentas anuales especialmente en relación con:

- Los hechos posteriores.
- La evaluación de la aplicación del principio de empresa/entidad en funcionamiento o gestión continuada.
- La obtención de evidencia apropiada suficiente.
- La información y divulgación de los efectos.

De cara a las entidades del sector público cuya actividad esencial esté vinculada con las subvenciones, ya sea como gestoras o beneficiarias, se van a analizar los dos primeros aspectos de la lista anterior.

XII. Los hechos posteriores

La aparición de la pandemia y la declaración del estado de alarma, con todo lo que ello conlleva, pueden considerarse *hechos que no existían al cierre del ejercicio 2019* y, por tanto, ser posteriores al cierre de dicho periodo. Enlazando con la nota 2/2020 de la Oficina Nacional de Auditoría a la que se hizo referencia, estos hechos podrían ubicarse entre la fecha de cierre del ejercicio y la de emisión del informe ordinario de auditoría, esto es, con las cuentas ya formuladas o en este proceso.

Según las normas de registro y valoración de los diferentes planes contables¹⁸, cuando los hechos posteriores al cierre sean de tal importancia que si no se facilitara información podría distorsionarse la capacidad de evaluación de los usuarios de las cuentas anuales, si bien no se requiere ajuste en las cifras existentes a 31 de diciembre, *se deberá incluir en la memoria información respecto a la naturaleza del hecho posterior conjuntamente con una estimación de su efecto* o, en su caso, una manifestación acerca de la imposibilidad de realizar dicha estimación.

18. Por ejemplo, en el Plan General de Contabilidad Pública, aprobado por la Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, la norma de registro y valoración número 22. Además, en las normas para la elaboración de la memoria de las cuentas anuales de este plan, se indica que, en el punto 27, se informará de «Los hechos posteriores que muestren condiciones que no existían al cierre del ejercicio y que sean de tal importancia que, si no se suministra información al respecto, podría afectar a la capacidad de evaluación de los usuarios de las cuentas anuales».

Parece claro, que, en el caso actual, muchas de las entidades públicas gestoras o beneficiarias de subvenciones se encontrarían ante hechos catalogados de tal forma (salvo excepciones que podrían validarse con la no concurrencia o la concurrencia no relevante de los supuestos recogidos en la lista del apartado X).

Con alta probabilidad, el auditor público tendrá que aplicar procedimientos de auditoría específicos que permitan verificar esa información adicional y que se refieran a los aspectos señalados en la lista mencionada u otros similares. Como señala la GPF-OCEX¹⁹ 1560, los auditores del sector público pueden considerar los hechos sobrevenidos que:

- Influyan en la capacidad de la entidad pública para cumplir sus fines u objetivos.
- Incidan en la presentación de cualquier información sobre la gestión de la entidad pública en los estados financieros.
- Deriven de actuaciones del poder legislativo y otros órganos competentes, cuando dichas actuaciones requieran la realización de ajustes o revelación de información en los estados financieros.

Si las cuentas anuales fueron formuladas sin incluir esta información en la memoria, la relevancia de la misma puede exigir una reformulación de los estados financieros que habilite su inclusión, aun revistiendo esta acción un carácter excepcional. En caso de que no sea así, el auditor podría expresar una opinión modificada (con salvedades o desfavorable).

Si se produce tal reformulación, el informe de auditoría incluirá un párrafo de énfasis (o, en su caso, de otras cuestiones) que explique el hecho posterior que ha obligado a ello. Según la NIA-ES-SP 1706 R, la inclusión del párrafo de énfasis procede si, entre otros, se da:

- Un hecho posterior al cierre que sea significativo y que ocurra entre la fecha de los estados financieros y la fecha del informe de auditoría.
- Una catástrofe grave que haya tenido, o continúe teniendo, un efecto significativo sobre la situación financiera de la entidad.

XIII. El principio de gestión continuada²⁰

Una vez efectuado el análisis sobre los posibles impactos económico-financieros del COVID-19 y de las medidas legislativas, administrativas y de otro tipo adoptadas para su erradicación, las entidades públicas tendrán que valorar su capacidad para continuar en funcionamiento y con su gestión.

Este riesgo podría afectar, además de a empresas y fundaciones del sector privado, a algunas entidades públicas beneficiarias de subvenciones, si las nuevas circunstancias las avocaran a graves restricciones de financiación o a la incapacidad para ejecutar los proyectos

19. Guía práctica de fiscalización de los OCEX (GPF-OCEX).

20. El principio de gestión continuada aparece recogido en el Plan General de Contabilidad Pública de la siguiente manera: «Se presumirá, salvo prueba en contrario, que continúa la actividad de la entidad por tiempo indefinido. Por tanto, la aplicación de los presentes principios no irá encaminada a determinar el valor liquidativo del patrimonio».

subvencionados en las condiciones necesarias para recibir las ayudas. Si ello fuera así, las cuentas anuales se verían afectadas de la siguiente manera:

- Cuando existiesen dudas significativas sobre la posibilidad de gestión continuada, las cuentas anuales deben formularse bajo el principio de entidad en liquidación o en cese de actividad.
- Si existen dudas significativas, pero resulta adecuada la aplicación del principio de gestión continuada, en la memoria debe revelarse información sobre las principales circunstancias que generan tales dudas y las medidas para afrontarlas.

En caso de que ello no se reflejase debidamente en las cuentas, los auditores harán constar en sus informes las oportunas reservas sobre la opinión que estas les merecen.

En principio, en el ámbito del sector público, pese a la situación adversa, el respaldo financiero de la entidad dominante, debidamente acreditado, puede ser suficiente para garantizar la gestión continuada, por lo que no parece un suceso con alta probabilidad de acontecer en dicho ámbito.

XIV. Bibliografía

Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 7 de julio de 2005 y de 19 de marzo de 2018.

Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Resolución de la Junta de Andalucía por la que se modifica la Resolución de fecha 19 de diciembre de 2017 de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva acogidas a la Orden de 24 de mayo de 2017, por la que se aprueban las bases reguladoras, en régimen de concurrencia competitiva, de subvenciones para actuaciones acogidas al programa de adecuación funcional básica de viviendas del plan de vivienda y rehabilitación de Andalucía 2016-2020, para la convocatoria 2017.

Resolución de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueba la adaptación de las Normas de Auditoría del sector Público a las Normas Internacionales de Auditoría, de 25 de octubre de 2019.

Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas, de 16 de marzo de 2020, sobre suspensión de los plazos en los procedimientos fiscalizadores. <https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/>

Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

Decreto-Ley 4/2020, de 20 de marzo, de la Comunidad Autónoma de Islas Baleares, por el que se establecen medidas urgentes en materia de contratación, convenios, conciertos educativos y subvenciones, servicios sociales, medio ambiente, procedimientos administrativos y presupuestos para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

Instrucción de la Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria 2020/03/20 por la que se aprueban instrucciones para la gestión del sistema de acogida de protección internacional y de las subvenciones que lo financian, ante la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19.

Resolución de 23 de marzo de 2020, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de marzo de 2020, por el que se adoptan medidas urgentes y excepcionales en el ámbito del control de la gestión económico-financiera efectuado por la Intervención General de la Administración del Estado como consecuencia del COVID-19.

Decreto-ley 3/2020, de 25 de marzo, de la Comunidad Autónoma de Extremadura, por el que se aprueban medidas urgentes y extraordinarias en el ámbito administrativo para responder al impacto de la crisis ocasionada por el COVID-19.

Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, dedicado a las medidas en materia de subvenciones y ayudas públicas.

Ley Foral 7/2020, de 6 de abril, por la que se aprueban medidas urgentes para responder al impacto generado por la crisis sanitaria del coronavirus, de la Comunidad Autónoma de Navarra.

Nota Técnica 2/2020, de la Oficina Nacional de Auditoría sobre la emisión de informes provisional y definitivo de auditoría de cuentas anuales, de 13 de abril de 2020.

Decreto-ley Foral 3/2020, de la Comunidad Autónoma de Navarra, de 15 de abril, por el que se aprueban medidas urgentes para responder al impacto generado por la crisis sanitaria del coronavirus.

Decreto-ley 6/2020, de 17 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la tramitación de las bases reguladoras y normativa específica de subvenciones, la ejecución de determinadas prestaciones de contratos administrativos y la selección de personal temporal mediante bolsas de trabajo, como consecuencia de la crisis ocasionada por el COVID-19.

Decreto-Ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia.

Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-2019, donde se levanta la suspensión e interrupción de los plazos y se permite iniciar nuevos procedimientos de contratación, siempre y cuando toda la tramitación se realice por vía electrónica.

Orden INT/395/2020, de 8 de mayo, por la que se amplía el plazo de rendición de cuentas de las asociaciones de utilidad pública de ámbito estatal debido a la crisis sanitaria provocada por el COVID-19.

Comunicación de la Comisión de Órganos Europeos de Supervisión de Auditores (COESA) sobre la pandemia de COVID 19.

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200325-ceaob-statement-covid-19_en.pdf

Guías prácticas de fiscalización de los OCEX.
<http://asocex.es/normativa-de-auditoria>

Tribunales de Cuentas y aportaciones al avance en políticas de igualdad

GEMMA ANGÉLICA SÁNCHEZ LERMA

Doctora en Derecho

Letrada. Asesoría Jurídica. Cámara de Comptos de Navarra

Prof. Titular. Universidad de Zaragoza (en excedencia)

Prof. Asoc. Facultad de Ciencias Jurídicas. Universidad Pública de Navarra

RESUMEN

Asistimos a una progresiva concienciación de la necesidad de incorporar a las políticas de los Estados los denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El ODS 5 es el objetivo de carácter transversal dirigido a lograr la igualdad de género.

Las políticas de igualdad de género están fuertemente relacionadas con la gestión de los fondos públicos. La no obtención de los resultados esperados en políticas de género derivada de malas decisiones en la asignación de los recursos públicos no es otra cosa que utilización de los fondos públicos contrariamente a los principios de economía, eficiencia y eficacia, principios que deben presidir, en cualquier caso, la gestión de los fondos públicos.

El Desarrollo sostenible se configura como el marco natural para el análisis, caracterización y propuesta de las acciones y medidas que —desde el control externo de las políticas públicas y con compromiso a nivel de liderazgo— puede realizarse para avanzar en la igualdad de género por las instituciones públicas de control externo (Icex).

El principio de la igualdad de género deber ser uno de los más importantes objetivos del control externo porque, por su transversalidad, está presente en todas las políticas públicas. Para ello se precisa un cambio de enfoque en las fiscalizaciones, superando el mero control de regularidad de las actuaciones económico financieras en este ámbito, utilizando herramientas y técnicas que nos permitan una proactiva valoración de la obtención de los objetivos marcados en relación con el ODS 5.

PALABRAS CLAVE

Tribunales de Cuentas desarrollo sostenible

igualdad de género fondos públicos

fiscalización

ABSTRACT

During the last decade, we have seen a growing awareness of the real need to effectively implement in all the public policies the United Nations Sustainable Development Goals. UN SDG 5 is a transversal objective focused on achieving gender equality.

An important step towards a real implementation of gender equality policies should necessarily be applied to the external control and audit of public resources. When such policies do not provide the expected results, we should not only consider that public resources have not been properly assigned to gender equality actions, but also that they have been used against the three basic principles that must rule the management and use of public resources: economy, efficiency and efficacy.

Sustainable Development must hence be envisioned as the adequate framework for the analysis, characterization and proposal of the actions that should be made to advance in the control of gender equality policies by the institutions responsible of the external control of public resources.

Gender equality must be one of the most important goals in external control so mainstreaming gender fulfilled all the public policies.

A shift of focus must consequently be made. A proactive measurement of the results obtained by public policies should incorporate tools and techniques that would permit the proper control in the efficiency and efficacy of the usage of public funds necessarily considering gender equality as a whole according to UN SDG 5.

KEYWORDS

Audit External Institutions Sustainable Development

Gender Equality Public Budget Auditing

I. La igualdad de género como objetivo transversal de Desarrollo Sostenible

El concepto de Desarrollo Sostenible (DS) nace principalmente gracias a la labor de organizaciones de carácter internacional¹, tanto en su planteamiento como en la necesidad de su implementación coordinada por los Estados. El Desarrollo Sostenible (DS) valora las actuaciones presentes en clave de futuro; se trata de conseguir que toda actuación deba ser capaz de satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades. El DS es un concepto proactivo y positivo, porque pone el punto de mira en la preservación en y del futuro, sin dejar de pensar en la necesaria actuación dirigida a satisfacer adecuadamente las necesidades presentes. El DS se configura así como el marco natural para el análisis, caracterización y propuesta de las acciones y medidas que, desde el control externo de las políticas públicas puede realizarse para avanzar en la igualdad.

El concepto presenta tres importantes componentes: el desarrollo económico, el desarrollo social y el desarrollo ambiental. La interrelación de estos tres pilares crea sinergias transversales que afectan necesariamente a las estrategias relacionadas con las políticas públicas en estas tres materias, y por ello afecta a las prioridades en la toma de decisiones en el ámbito público y a la configuración de las técnicas administrativas al servicio de la consecución de los objetivos de aquéllas.

Inicialmente el pilar medioambiental tenía más peso que los otros dos, pero ya en la *Declaración del Milenio de 2002*, junto al medioambiente toman fuerza los aspectos económicos y sociales. Basados en los 8 objetivos de la Declaración del Milenio, en septiembre de 2015 se aprobaron los *17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* que entraron en vigor el 1 de enero de 2016, instando a los países a intensificar los esfuerzos por poner fin a la pobreza en todas sus formas, reducir las desigualdades y proteger el medio ambiente³. La competencia y capacidad para implementar los ODS reside en los Estados, que son los que deben aprobar sus Estrategias en DS. Estas Estrategias, deberán basarse en las necesidades, prioridades y objetivos específicos de cada Estado, pero siempre sin perder de vista su necesaria armonización, modulación y coordinación con la Estrategia a nivel mundial marcada por la *Agenda 2030 para Desarrollo Sostenible*.

En términos de DS ninguno de los pilares se conforma como un absoluto, debiendo existir equilibrio o intercambio entre los procesos ambientales, los sociales y los económicos. Los objetivos sociales, económicos y medioambientales necesariamente están interrelacionados, creándose sinergias entre ellos. Así, por ejemplo, desde la perspectiva de género, el

1. Ya en el denominado *Informe Brundland, Nuestro futuro en común*, 1987 se incluyó en el Capítulo segundo 42.^a Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. <https://web.archive.org/web/20111201061947/http://worldinbalance.net/pdf/1987-brundtland.pdf> consultado.
2. *United Nations Millennium Declaration 55/2*, General Assembly (without reference to a Main Committee (A/55/L.2), <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm> (consultado el 11/11/2018).
3. *17 Objetivos del Desarrollo Sostenible(ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (Resolución ONU aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015). Contiene 17 objetivos, 169 metas y 232 indicadores.

desarrollo solo será sostenible si sus beneficios favorecen por igual a mujeres y hombres; y los derechos de las mujeres solo se harán realidad si se enmarcan en actuaciones dirigidas a proteger el medioambiente en todas las partes del planeta, garantizando que todas las personas puedan vivir con respeto de sus derechos. Por ello, debe favorecerse el crecimiento económico como forma de abordar también las necesidades sociales como educación, salud, protección social, oportunidades de empleo, y tener en cuenta que esas actuaciones deben, no solo respetar sino también servir para proteger el entorno medioambiental.

Siendo el concepto de DS de carácter global e integrador, el ODS 5 relativo a la igualdad de género se presenta como objetivo de carácter transversal. Mediante esta configuración del ODS 5, la *Agenda 2030* tiene por meta prioritaria la supresión de las barreras que impiden que las mujeres se desarrollen en plano de igualdad con los hombres.

La igualdad de mujeres y hombres es, por una parte un objetivo explícito de la *Agenda 2030*, pero a la vez, por su transversalidad, se presenta como uno de los más importantes motores para la consecución del DS en todas sus dimensiones. Así por ejemplo el ODS 1 se dirige a la erradicación de la pobreza y el hambre y en esta situación se encuentran entre 122 mujeres por cada 100 hombres dentro del grupo de 25-34 de edad⁴ por lo tanto, en las acciones definidas en este objetivo, necesariamente deberán asumirse acciones específicas desde perspectiva de género. Para el ODS 2 hambre cero, se constata que las mujeres tienen hasta 11 puntos porcentuales más probabilidad de padecer inseguridad alimentaria; en el ODS 3 salud y bienestar, es preciso abordar la disminución de las tasas de mortalidad por causas relacionadas con el embarazo; el ODS 8 trabajo decente y crecimiento económico muestra la vigencia de la brecha salarial de género a nivel mundial (un 23%), siendo la tasa de actividad de las mujeres del 63% y de los hombres del 94%. Es decir, la cuestión de género es importante en todos los ODS y la falta de implementación de medidas y actuaciones desde esta perspectiva puede comprometer el éxito de la *Agenda 2030*.

II. Estrategias en ODS, igualdad de género y fondos públicos

Los Estados son los responsables de obtener los resultados marcados a nivel nacional, lo que indudablemente redundará en la obtención de los resultados esperados a nivel internacional. La asunción por parte de los Estados de la *Agenda 2030* es voluntaria, pero una vez asumidos los compromisos la inacción es generadora de responsabilidad

Para obtener resultados a nivel global, los Estados deben plantearse estrategias en DS integrales y sistémicas en las que los ODS estén interrelacionados y en las que el ODS 5 sobre igualdad de género sea configurado de forma transversal. Los avances en políticas de igualdad no pueden ser establecidos como un fin en sí mismos, ni como la única prioridad.

4. ONU MUJERES *Hacer las promesas realidad: la igualdad de género en la agenda 2030 para el desarrollo sostenible* en file:///C:/Users/visita/Downloads/SDG-report-Gender-equality-in-the-2030-Agenda-for-Sustainable-Development-2018-es%20(1).pdf (consultado 21/11/2018).

Las estrategias diseñan políticas públicas y esto necesariamente nos lleva a la asignación de recursos. No es posible obtener los resultados en ODS sin una adecuada identificación de políticas o programas a priorizar y sin la asignación eficiente de fondos para ello.

La UE tiene su propia Estrategia en materia de DS que contempla el ámbito económico, ambiental y social. Desde sus inicios se trata de una estrategia concebida a largo plazo que combina políticas para mejorar de forma sostenible el bienestar y las condiciones de vida de las generaciones presentes y futuras. La Estrategia 2020 analizando la situación al momento de su redacción identificó diversos campos en los que se observaban deficiencias necesarias de intervención como la exclusión social, el envejecimiento demográfico, el cambio climático y la energía, los transportes, el consumo y la producción, los recursos naturales, la salud y el fomento del desarrollo sostenible en el mundo. Esta Estrategia enumeraba toda una serie de objetivos operativos y cuantificados, y medidas concretas a escala de la UE para alcanzarlos⁵.

El enfoque de la UE para aplicar la *Agenda 2030* de Naciones se recogió en la *Acción europea para la sostenibilidad*⁶. La acción parte de la evaluación de la situación con la finalidad integrar plenamente los ODS en el marco político europeo. La reflexión sobre la aplicación de los ODS a largo plazo precisa definir los instrumentos más apropiados, afectando éstos principalmente a la Gobernanza y consecuentemente a la financiación. Se afirma en este documento la necesidad de realizar un enfoque basado en proyectos y la integración del DS en la legislación en general. Se propugna así mismo la necesidad de realizar evaluaciones *ex ante* y *ex post* en relación con el cumplimiento de dicha implementación, y, sobre todo, en lo que aquí interesa, se plantea la necesidad de reorientar el marco financiero plurianual al logro de los ODS. Esto último implica la incorporación de las dimensiones económicas, sociales y medioambientales en los presupuestos y programas de gasto de la UE. Por último, y en forma muy importante, se afirma la necesaria transición de la evaluación del gasto a la medición de resultados.

Ya en la Estrategia 2020 se recogía la necesidad de aplicar la perspectiva de género a la elaboración y ejecución de los Presupuestos tanto de la UE como de cada uno de los Estados. Esto supuso en la UE la elaboración de los Marcos Financieros Plurianuales (2014-2020 ESIFs)

-
5. La Estrategia 2020 de la UE en materia de desarrollo sostenible tiene como antecedentes importantes los actos siguientes: Comunicación de la Comisión de 15 de mayo de 2001 «Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible (Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Gotemburgo)» [COM (2001) 264 final - no publicada en el Diario Oficial]; Comunicación de la Comisión de 13 de diciembre de 2005 relativa a la revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible - Plataforma de acción [COM (2005) 658 final - no publicada en el Diario Oficial]; Comunicación de la Comisión, de 9 de febrero de 2005, titulada «Revisión en 2005 de la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible: Primer balance y orientaciones futuras» [COM (2005) 37 final - no publicada en el Diario Oficial]; Indicadores de desarrollo sostenible para seguir la aplicación de la estrategia de desarrollo sostenible de la UE [SEC (2005) 161 - no publicados en el Diario Oficial]; Comunicación de la Comisión, de 22 de octubre de 2007, titulada «Informe provisional sobre la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2007» [COM (2007) 642 final - no publicada en el Diario Oficial]; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 24 de julio de 2009, titulada «Incorporación del desarrollo sostenible en las políticas de la UE: informe de 2009 sobre la estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible» [COM (2009) 400 final - no publicada en el Diario Oficial].
 6. *Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — Próximas etapas para un futuro europeo sostenible— Acción europea para la sostenibilidad*, (2017/C 342/03).



con integración de los elementos correspondientes para tener en cuenta los modos en los que la perspectiva de género podía contribuir a incrementar la igualdad de género. En el informe *The Use of Funds for Gender Equality in Selected Member States*⁷ se pone de manifiesto cómo la perspectiva de género en la elaboración del marco financiero plurianual (ESIFs 2014-2020) ha actuado como soporte para conseguir un importante crecimiento de estas políticas, no solo en la UE sino también en los Estados miembros, actuando además en los periodos de crisis compensando las políticas de recortes de los Estados en estas materias. Los principales esfuerzos se han centrado en políticas con perspectiva de género relacionados con la seguridad y la justicia buscando instrumentos más garantistas y útiles al servicio de las víctimas de la violencia de género. Además, la igualdad de género como objetivo horizontal ha tenido reflejo en las prioridades de inversión, incluso en aquellos programas que no están directamente relacionados con los objetivos de igualdad de género o la temática asociada a los mismos.

Las claves y guías para una apropiada presupuestación en ODS 5 caminan en paralelo con adecuadas estrategias, planes, y acciones legislativas. EL *Compromiso Estratégico para la Igualdad de Género 2016-2019* sirve como marco de referencia para todas las políticas de igualdad tanto de la UE como de los Estados miembros, siendo sus principales objetivos lograr una verdadera e igual independencia económica de las mujeres; igual salario a igual trabajo y responsabilidad; igualdad en la toma de decisiones; la dignidad, la integridad y la eliminación de la violencia basada en el género; y la promoción de la igualdad de género más allá de la UE.

Estas estrategias se han concretado por ejemplo en el *Plan de Acción en materia de género 2016-2020*⁸ que tiene por objeto proporcionar un marco de referencia para la elaboración de informes sobre el cumplimiento de los objetivos de género. La Estrategia y los Planes derivados definen los objetivos y resultados esperados, precisan tipos de acciones y proporcionan *ex ante* las herramientas necesarias para la medición y evaluación comparativa (*ex ante* v. *ex post*) de los resultados obtenidos. El documento «*2019 Report on equality between women and men in the EU*»⁹ representa la última monitorización de los resultados obtenidos en el periodo de vigencia del *Compromiso Estratégico para la Igualdad 2016-2019*. La evaluación del grado de obtención de los objetivos planteados se presenta así como una parte esencial para abordar las futuras Estrategias, dado que para identificar las futuras prioridades es fundamental identificar los progresos y los fallos de las anteriores políticas realizadas.

Por su parte, cada Estado miembro está llamado a impulsar, dentro y fuera de su territorio, la implementación de la Agenda 2030 a través de los instrumentos específicos que considere: estrategias, planes o políticas nacionales de implementación.

7. *The Use of Funds for Gender Equality in Selected Member States* Departamento C derechos de los ciudadanos y asuntos constitucionales del Parlamento Europeo, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571393/IPOL_STU\(2016\)571393_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571393/IPOL_STU(2016)571393_EN.pdf) (consultado el 12/8/2019).

8. *Plan de acción en materia de igualdad de género 2016-2019* Consultado junto con las conclusiones del Consejo en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13201-2015-INIT/es/pdf>.

9. «*2019 Report on equality between women and me in the EU*» Consultado pdf en https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/annual_report_ge_2019_en_1.pdf

En España, el nivel de implicación gubernamental con el Desarrollo Sostenible ha sido más bien pobre, si bien, en la actualidad podemos afirmar se están realizando algunas actuaciones que parecen indicar una mayor concienciación a nivel de acción política. Con el antecedente de la *Estrategia Española del Desarrollo Sostenible (2007)*, el actual *Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030, Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*¹⁰ que fue aprobado en julio 2018, representa un indudable avance a nivel programático. Esta nueva *Estrategia* basada en la Agenda 2030 y fundamentada en el cumplimiento de los ODS pone el acento en el necesario compromiso a nivel de liderazgo de las diversas administraciones e instituciones públicas, tanto administraciones territoriales como instituciones de otra naturaleza, como por ejemplo las parlamentarias entre las que, indudablemente se encuentran los Tribunales de Cuentas, tanto a nivel estatal como autonómico.

Otro de los aspectos importantes es que la Estrategia 2030 realiza un análisis de la situación actual de los ODS y plantea acciones a futuro. Así en la Estrategia se constata que el mayor porcentaje de paro es el registrado entre mujeres (58%), que existe una importante brecha salarial y que una alta tasa de temporalidad y parcialidad en los contratos de trabajo de las mujeres, que viene acompañado de una mayor vinculación y tiempo dedicado por las mujeres a las tareas del hogar y la familia. También son importantes las brechas en el sector de las tecnologías de la información. Por otra parte, independientemente del sector, sigue siendo insuficiente la presencia femenina en los puestos de responsabilidad y alto nivel, tanto en el ámbito público como en el privado, mucho más si tenemos en cuenta el alto porcentaje de representación que en algunas profesiones llegan a tener las mujeres (por ejemplo en judicatura, función pública etc).

Como mecanismo de implementación de la Agenda 2030 se han ido creando estructuras dirigidas a conseguir la denominada Gobernanza Española en Desarrollo Sostenible. Así por Real Decreto 419/2018, de 18 de junio por el que se reestructuraba la Presidencia del Gobierno se creó la figura del Alto Comisionado para la Agenda 2030; mediante la Orden PCI/169/2019, de 22 de febrero, se creó el Consejo de Desarrollo Sostenible, órgano asesor, de colaboración y cauce de la participación de la sociedad civil para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 y la Orden PCI/383/2019, de 2 de abril, publicó el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 21 de marzo de 2019, relativo al refuerzo de la Gobernanza para la Agenda 2030.

En el *Plan de Acción de implementación de la Agenda 2030* se reconoce la transversalidad de la perspectiva de género (ODS 5) y se incluye la igualdad de oportunidades, y la promoción de políticas de igualdad como parte decisiva en las denominadas *políticas palanca del Plan de acción*; es decir, las áreas prioritarias de actuación para la consecución de los ODS.

10. *Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030, Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*, consultado en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/PLAN%20DE%20ACCION%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACION%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>

No obstante, todavía quedan muchos aspectos que mejorar. Así, como se afirma en el *Compromiso de Sevilla*¹¹, es de máxima importancia realizar con enfoque de género la localización de los ODS con reconocimiento del papel crucial de las mujeres en la implementación exitosa de la agenda 2030 y esto solo es posible otorgando protagonismo a las políticas de género a desarrollar por los distintos agentes, administraciones e instituciones públicas.

En el análisis de la situación de este ODS la Estrategia también incluye el diagnóstico sobre la situación de las medidas sobre violencia de género. La violencia de género es la manifestación más grave de la desigualdad entre mujeres. En esta materia la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género y las diferentes regulaciones a nivel autonómico y local, actuaron como complemento y marco de partida de otras iniciativas como la firma del Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica de 2011 (Convenio de Estambul), el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2014-2016) o el Plan Integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual 2015-2018. Mas recientemente el *Documento Refundido de medidas del Pacto de Estado en materia de Violencia de Género Congreso+Senado* (mayo 2019)¹² recoge los principales ejes de actuación, las medidas y recomendaciones contenidas en el Informe de la Subcomisión para un Pacto de Estado en materia de Violencia de Género¹³, y en el Informe de la Ponencia de Estudio para la elaboración de Estrategias contra la Violencia de Género¹⁴, debiendo las mismas recogerse en la *II Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia sobre la Mujer 2018-2022*, así como en el *Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género para su implementación y desarrollo en 2018-2022*.

Especial importancia como instrumento de implementación de la Agenda 2030 son los presupuestos de las administraciones e instituciones públicas. A nivel macroeconómico el sector público mueve importantes cantidades de fondos y recursos y esto le convierte en uno de los actores más importantes de la configuración social y económica del país. Los presupuestos que se aprueban anualmente reflejan las prioridades políticas y de actuación de los gobiernos y suponen la concreción de las diversas políticas públicas y prioridades en programas en los que se definen las líneas de asignación de los recursos públicos. La importancia de la adecuada presupuestación en este aspecto es reconocida a nivel internacional y recogida también en el *Plan de Acción de implementación de la Agenda 2030* como una de las medidas transformadoras. La previsión de fondos suficientes para la consecución de los objetivos de las acciones e iniciativas políticas es elemento esencial. Puede afirmarse que pocas actuaciones tienen coste cero y si queremos pasar de los meros compromisos a la realización de acciones eficaces y eficientes en Desarrollo Sostenible lideradas por los poderes públicos, necesariamente debemos dotar nuestras políticas y programas con los suficientes fondos públicos.

11. *Compromiso de Sevilla*, Fortaleciendo un movimiento local-global para localizar los objetivos de desarrollo sostenible» de 27 de febrero de 2019, (consultado en https://www.agenda2030.gob.es/sites/default/files/recursos/Compromiso%20de%20Sevilla.%2027%2002%202019_0.pdf)

12. «*Documento Refundido de medidas del Pacto de Estado en materia de Violencia de Género Congreso+Senado*» consultado en http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/pactoEstado/docs/Documento_Refundido_PEVG_2.pdf

13. Aprobado por el Congreso de los Diputados en su sesión de 28 de septiembre de 2017.

14. Aprobado por el Pleno del Senado en su sesión de 13 de septiembre de 2017.

Correlativamente y dado el carácter transversal del ODS 5, la presupuestación con perspectiva de género parte de la constatación de que las políticas presupuestarias deberán incidir en aquellos aspectos de la actividad pública que contribuyan positivamente a lograr los resultados en el ODS 5. La política presupuestaria se convierte así en uno de los instrumentos más valiosos de implementación de las políticas de igualdad de género.

La presupuestación con enfoque de igualdad de género supone tener claros los objetivos en ODS 5, como mínimo a medio plazo. Se deben identificar los impactos que las alternativas actuaciones son capaces de producir; se deben reajustar las asignaciones presupuestarias teniendo en cuenta lo anterior, y se deben predefinir los indicadores que permitan evaluar a posteriori el grado de obtención y avance en los objetivos prefijados.

Tanto en el ámbito comparado como en ámbito europeo la presupuestación con perspectiva de género es ya una realidad comúnmente aceptada y con más o menos éxito, implementada. El informe *The use of funds for Gender equality in selected Members States*¹⁵ analiza la aplicación de la perspectiva de género (*gender mainstreaming*) en la presupuestación durante el periodo 2014 a 2016 tanto de la UE como de algunos países miembros (concretamente Croacia, Alemania, Italia, Polonia, Suecia, e Inglaterra). Las principales conclusiones al respecto no son especialmente positivas. Se echa de menos una clara estrategia a medio plazo con específicos objetivos, metas y asignaciones. En muchos de los programas, la información sobre la perspectiva de género y las asignaciones financieras, o las implementaciones y resultados tienen lagunas o están incompletas. Por otra parte, herramientas para la presupuestación y evaluación de resultados con perspectiva de género raramente son adecuadamente utilizadas. En consecuencia, se observa la poca internalización de la perspectiva de género en las decisiones presupuestarias, tanto en relación a la obtención de los recursos como en relación a las decisiones de gasto sobre utilización de los diferentes recursos financieros.

En España la situación es más o menos la misma. Aparte declaraciones triunfalistas, lo cierto es que la presupuestación desde la perspectiva de género no puede alcanzar sus fines si solamente tiene un carácter puramente nominal. Cierto es que ya desde 2008 el informe de impacto de género acompaña a los Presupuestos Generales del Estado y también a muchos, cada vez más, presupuestos de Comunidades Autónomas. Esta obligación que aparece recogida en el artículo 15 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres, consagra la transversalidad del principio de igualdad en la presupuestación de todo tipo de políticas públicas, afectando tanto a los ingresos como a los gastos. La consecución de los objetivos estratégicos en igualdad de género se realiza mediante actividad administrativa no solo de fomento (actividad subvencional), sino también de aprovisionamiento, de servicio (salud, educación, servicios sociales, justicia) de regulación, de prevención, inspección y sanción, todas ellas actuaciones que precisan importante soporte económico.

15. *The use of funds for Gender equality in selected Members States*, Study for the femm Committee, European Parliament, Policy Department C. Citizens' Rights and Constitutional Affairs, en <http://www.europarl.europa.eu/aupporting-analyses>.

Ahora bien, no obstante la bondad del concepto de presupuestación con enfoque de género, lo cierto es que, si nos quedamos en esa fase, —en la mera elaboración de los impactos de género— se corre el riesgo de que quede vacía de contenido. Por ello, un paso más en la senda de consecución de una verdadera implementación de las políticas de género en la actividad pública pasa necesariamente por el concepto de la rendición de cuentas. La rendición de cuentas representa así la responsabilidad por la adecuada ejecución de lo presupuestado, por la obtención de los resultados previstos y la evaluación de la eficiencia y eficacia en la utilización de los fondos, que necesariamente supone una evaluación de los resultados obtenidos y su comparación con los previstos (evaluación de políticas).

Esta visión a posteriori que supone la rendición de cuentas genera por una parte responsabilidad por la toma de decisiones realizada, pero por otra parte implica una visión proactiva de futuro. La implicación de los fondos públicos en todas estas políticas otorga a los Tribunales de Cuentas un papel relevante en la fase de rendición de cuentas de lo actuado, que debe ser asumido desde la perspectiva adecuada por los mismos a riesgo de perder su necesario papel de liderazgo en la implementación, seguimiento y revisión de los 17 ODS.

III. Rendición de cuentas con enfoque de género (ODS 5) y control externo

Exigir la rendición de cuentas a los Gobiernos respecto de los compromisos contraídos en relación con el cumplimiento de la Agenda 2030, y en concreto en materia de igualdad de género (ODS 5) es crucial para convertir las promesas, propuestas y estrategias en acciones primero, en resultados después.

En este ámbito se habla de la rendición de cuentas en el marco de procesos en los que las fases esenciales pasan, primero por la identificación de fines, posteriormente por la de los medios para ello utilizados (procesos, políticas, programas), para finalizar en la evaluación de acciones y grado de obtención de los objetivos fijados. La rendición de cuentas sirve para recomendar la revisión de planteamientos, justificar acciones a futuro, y también para, en su caso, depurar las responsabilidades de todo tipo que puedan ponerse de manifiesto.

La rendición de cuentas, así entendida, es susceptible de ser realizada por diferentes actores ya sean sociales o institucionales. Dentro de los actores institucionales se encuentran los denominados genéricamente Icex (Instituciones de control externo). Las Icex son órganos técnicos, normalmente dependientes de los Parlamentos, que fiscalizan o controlan la gestión de los fondos públicos realizada por las diversas entidades que componen el sector público de su competencia. En nuestro entorno hablamos de tribunales de cuentas (así por ejemplo Tribunal de Cuentas de España, o Tribunal de Cuentas Europeo) o de órganos de control externo (Ocex), denominación esta última más utilizada para referirse a las instituciones de este tipo de ámbito autonómico.

Las Icex son receptoras de la rendición de cuentas en el ámbito de las políticas públicas, principalmente desde el aspecto de control económico-financiero de la actividad. Estas instituciones desarrollan su principal función —el control externo de la actividad económico-

financiera— mediante la realización de fiscalizaciones y auditorías. La fiscalización tiene a su vez diverso contenido en función de su enfoque y objetivo. Así por ejemplo, las denominadas fiscalizaciones de comprobación de la legalidad analizan el cumplimiento de los aspectos jurídico-administrativos y presupuestarios. Cuando la fiscalización se dirige a comprobar la regularidad de las cuentas públicas, se denomina fiscalización de regularidad financiera. Indudablemente, el tipo de fiscalización más interesante en el tema que ahora analizamos es la denominada fiscalización operativa. La fiscalización operativa parte de la base de analizar los sistemas y los procedimientos de gestión de la entidad, programa o actividad fiscalizada, pudiendo también avanzar hacia estadios más ambiciosos, analizando el grado de cumplimiento de los objetivos planteados de las políticas conforme a parámetros de eficiencia, eficacia y economía.

En la *Declaración de Abu Dabi*¹⁶, emitida durante el XXII INCOSAI Congreso de la Organización Internacional de las Entidades Superiores Fiscalizadoras (INTOSAI) realizado en diciembre de 2016, se subrayó que la aprobación por parte de las Naciones Unidas de los 17 ODS aumenta la necesidad y la demanda de una fiscalización y un control público eficaz. Por ello, INTOSAI alienta a las Ices a realizar trabajos en este ámbito que verdaderamente contribuyan a la implementación, seguimiento y revisión de los ODS a nivel nacional, local y mundial, especialmente, auditorías integrales (fiscalizaciones que integran las fiscalizaciones de comprobación de legalidad, financieras y operativas).

Por su parte, la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) también viene reflexionando sobre la fiscalización en clave de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030, reconociendo «*la importancia de la práctica de auditorías de desempeño a partir de la comprensión de los fundamentos conceptuales, en este caso de la Agenda 2030, para de esta forma poder establecer una agenda de trabajo que coadyuve eficazmente al logro fiscalizaciones especiales generales /y de una concreta actuación de la entidad fiscalizada analizando los resultados obtenidos y su contribución al logro del paradigma EEE-E*»¹⁷.

Por lo tanto, la influencia del Desarrollo Sostenible en la actividad de las administraciones e instituciones públicas debe ser parte importante de las actuaciones fiscalizadoras o de control externo de la actividad del sector público y es esta una premisa que ya en la actualidad se encuentra plenamente implementada en los planteamientos, informes y trabajos de fiscalización de entidades de nivel internacional y supranacional, aunque no tanto a nivel nacional.

Ciertamente la fiscalización desde la perspectiva del Desarrollo Sostenible exige no solo conocimientos conceptuales de la materia, sino también nuevos instrumentos de fiscalización adaptados a los objetivos del trabajo. En este campo debemos reconocer que los avances

16. *Declaración de Abu Dabi 2016, INCOSAI*, en http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/O_news/2016/141216_SP_AbuDhabiDeclaration.pdf (consultado el 13/11/2018)

17. *Auditorías de Desempeño en la Evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Propuesta Inicial y Documento Guía EFS v.13* de junio de 2017. En <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2017/08/04-Resumen-Ejecutivo-Tema-Tecnico-2-23082017.pdf> (consultado el 10/11/2018).

son muy tímidos existiendo una clara resistencia por planteamientos usualmente economicistas y legalistas, más pegados a la literalidad de la norma que a considerar la finalidad global perseguida como elemento esencial de opinión y recomendación.

La más importante referencia metodológica en fiscalización de Desarrollo Sostenible es de carácter internacional y fue elaborada en el seno de INTOSAI, principalmente mediante los trabajos y materiales preparados por el WGEA (grupo de trabajo sobre auditoría del medioambiente). Ya en 2004 y como resultado de los trabajos de este grupo se aprobó en materia de fiscalización en Desarrollo Sostenible la «ISSAI/5130 Desarrollo sostenible: el papel de las ESF»¹⁸. En el momento de su redacción, la identificación entre sostenibilidad y medioambiente era práctica generalizada; esta visión es fruto de su tiempo y por ello el material y su finalidad se centra en las cuestiones medioambientales, si bien, pueden ser adaptadas a nuestro concepto actual y más avanzado de Desarrollo Sostenible. La norma sobre sostenibilidad (ISSAI-5130) es una directriz de nivel 4 al venir referida a la fiscalización de un tema específico¹⁹. Se encuentra dentro del grupo de las directrices sobre auditoría medioambiental y tiene como objetivo proporcionar los conocimientos técnicos básicos indispensables para fiscalizar cómo los gobiernos integran el concepto del Desarrollo Sostenible en sus actividades.

Si los Gobiernos han asumido los retos de la Agenda 2030, las entidades fiscalizadoras dado su ámbito competencial deberían desarrollar fiscalizaciones en clave de Objetivos de Desarrollo Sostenible. Puesto que el ODS 5 se presenta además como un objetivo transversal, la fiscalización de las políticas de igualdad de género debe presentarse como prioritario prácticamente en todo tipo de fiscalizaciones realizadas.

Planteada por el Gobierno la Estrategia en DS (julio, 2018) en clave de cumplimiento de la Agenda 2030, debe reconocerse que la incorporación Desarrollo Sostenible en la actividad pública como objetivo y perspectiva de fiscalización de las Ices españolas ha sido tímido y puede actualmente decirse que se encuentra en una situación de incipiente toma de conciencia. La noticia positiva en este ámbito es que, por lo menos, en lo que respecta al cumplimiento del ODS 5, conforme al mandato normativo, sí ha existido una cierta actividad de los fiscalizadores, si bien apartada en cuanto a su conceptualización a los planteamientos que hemos realizado en las anteriores líneas, al centrarse únicamente en temas de igualdad de género desde aspectos más bien nominativos o meramente de cumplimiento de legalidad y lejanos a su configuración transversal y multinivel e integrada en la Agenda 2030.

18. Las ISSAI (*International Standards of Supreme Audit Institutions*) son unas normas técnicas emitidas por INTOSAI como organización internacional que contienen los principios fundamentales para el funcionamiento de las Entidades Fiscalizadoras superiores y los requisitos, aspectos y protocolos de carácter técnico para la realización de las fiscalizaciones externas de entidades públicas. Como normas técnicas no tienen de por sí valor jurídico obligatorio, pero informan y dirigen, uniformizando, la actividad de las entidades fiscalizadoras que las asumen como propias.

19. El documento fue aprobado en octubre de 2004 en Budapest, y fue preparado por la NAO (Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido) y por la OAGC (Oficina del Auditor General de Canadá). La OAGC es singular en la sensibilidad por la fiscalización del desarrollo sostenible, pues a diferencia del resto de las Ices cuenta con un Comisionado de medioambiente y desarrollo sostenible. La última revisión del documento se realizó en 2013 aunque debería haberse revisado en el 2016 en cumplimiento de la *Strategy and activity plan for the 2015-2017 period*. <https://www.eurosaiwgea.org/Shared%20Documents/The%20EUROSAI%20WGEA%20Strategy%20and%20Activity%20Plan.pdf> (consultado el 11/11/2018).

Desde luego, no puede obviarse el avance que supuso el cambio normativo operado mediante Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de Control de la Actividad Económico Financiera de los Partidos Políticos. Esta norma reformó el artículo 9.1 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, incluyendo entre los principios que rigen la actividad pública fiscalizadora del Tribunal de Cuentas la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género. La modificación es relevante²⁰ aunque podría haber sido mucho más avanzada y ambiciosa si se hubiera utilizado la terminología internacionalmente convenida del DS frente a la limitación normativa focalizada en los recursos naturales y políticas de igualdad de género que trasluce la redacción aprobada.

En cualquier caso, lo que esta modificación ha supuesto es de máxima importancia, porque obliga a modificar las prioridades en la verificación y control de la gestión de los fondos públicos y necesariamente a contextualizarlas en clave de sostenibilidad. Se asiste así a un cambio en el paradigma fiscalizador, en el que la perspectiva de género pasa a formar parte de los objetivos de todas las políticas públicas analizadas como principio esencial y transversal. Hasta ese momento, la igualdad de género tan solo representaba un criterio orientador en las labores fiscalizadoras, asumido por el Tribunal de Cuentas del Reino²¹. A partir de la modificación de 2015 la igualdad de género pasa a ser un principio que rige la actividad fiscalizadora. Este cambio es importante, porque los criterios deben valorarse como meros orientadores de actuaciones, pero los principios son exigibles en su estricto cumplimiento, debiendo ser garantizados y observados, y sirviendo de medida calibradora respecto al cumplimiento de los objetivos de las políticas y programas. Se identifica así el mandato legal en relación con la necesaria fiscalización de la utilización de los fondos públicos desde la perspectiva de género.

Además, la transversalidad de la igualdad de género dota al ODS 5 de un especial protagonismo en todo tipo de fiscalizaciones. El planteamiento de objetivos transversales en fiscalización es pues el primer paso para tomar conciencia de la importancia de la perspectiva de género en clave ODS 5 en la actividad desarrollada por los órganos de control externo. Pero además, actualmente debe tenerse en cuenta que el examen de cualquier asunto relativo a la implementación de los ODS, debe realizarse con una visión integral del DS y de la Agenda 2030, porque los ODS deben tratarse de forma simultánea, no separadamente.

Hoy en día, existe una progresiva presión social que exige a los gestores públicos una mayor transparencia en sus decisiones y en sus resultados. Esta exigencia viene referida no solamente a que den cuenta de una administración eficiente y eficaz de los recursos públicos, evitando actuaciones de despilfarro, malas praxis o incluso corrupción, sino, además, a conocer las prioridades de la acción política, los programas a los que responde,

20. Es muy escasa la bibliografía en tema de fiscalización externa y desarrollo sostenible; vid. SUEIRAS PASCUAL M /LAGARON COMBA M. «El Tribunal de Cuentas de España y la sostenibilidad ambiental: un nuevo marco de actuación fiscalizadora» en *Revista Española de Control Externo*, Madrid, Tribunal de Cuentas, mayo 2016, núm. 53, 135-160.

21. Así por ejemplo vid. *Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2016*, Aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 22 de diciembre de 2015 y modificado en sus sesiones de 27 de abril, 26 de mayo, 30 de junio, 22 de julio, 29 de septiembre y 27 de octubre de 2016. Puede consultarse en <http://www.tcu.es/export/sites/default/.content/pdf/Programa-Fiscalizaciones-TCU.pdf>

los procedimientos y medios utilizados en la actividad y los resultados obtenidos. Esto necesariamente amplía el horizonte de control exigido por los ciudadanos, lo que debería llevar a los principales agentes competentes en el control de la actividad del sector público a replantearse su *modus operandi*, asumiendo y adaptando las técnicas tradicionales de fiscalización a los nuevos retos e integrando técnicas que proporcionen mayor información cualitativa como pueden ser las evaluaciones o análisis de políticas públicas.

Cuando se habla de técnicas de evaluación de políticas o de programas en el ámbito de las entidades fiscalizadoras, se está trayendo a la cultura de la fiscalización y auditoría, estrategias e instrumentos que introducen nuevas herramientas de valoración que pueden aportar beneficios para la consecución de los fines del control externo, sobre todo en la realización de las denominadas fiscalizaciones operativas.

España, se encuentra en la órbita de las entidades fiscalizadoras que fundamentalmente se dedica a efectuar auditorías de comprobación de la legalidad o financieras, es decir, de regularidad. La realización en nuestro ámbito de fiscalizaciones operativas es, podría decirse, anecdótico, y tan solo en el caso del Tribunal de Cuentas Europeo puede afirmarse una actividad más o menos regular en este sentido.²²

El artículo 14 de la Ley Orgánica 30/2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva de hombres y mujeres recoge los criterios que en materia de igualdad de género deben regir en las administraciones públicas. El alcance de estos criterios se recoge en el artículo 15 que señala la necesaria transversalidad del principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres. De esta forma el mandato se concreta más aun, exigiéndose la integración de éste «*en forma activa*» tanto en la actividad legislativa y normativa como en la definición y presupuestación de todo tipo de políticas, es decir, sin necesidad de que las mismas vayan específicamente dirigidas, o tengan el objetivo prioritario de la igualdad de género.

Según se ha dicho, los instrumentos para cumplir este mandato por parte de las administraciones públicas son muy variados y se focalizan en forma importante en la actividad de fomento, por ejemplo, mediante específicas subvenciones, o mediante políticas tributarias de incentivación o desincentivación económica orientadas a la consecución del objetivo de igualdad de género. También deben tener reflejo en otros tipos de actividad de las administraciones públicas, como por ejemplo en la denominada de policía o actividad coactiva, sancionando actuaciones tipificadas contrarias a normativa sobre igualdad. Ahora bien, la transversalidad significa un paso más, porque los gobiernos deben diseñar sus políticas y programas de todo tipo teniendo siempre en cuenta la perspectiva de género, y esto significa, por ejemplo, que, en las actuaciones sobre salud, sobre transporte, sobre cultura, sobre infraestructuras... la perspectiva de género debe aparecer de forma prioritaria y en todos sus aspectos. Evidentemente esto exige un cambio en los esquemas tradicionales de técnicas e instrumentos del poder público.

22. En el ámbito europeo, para encontrar algún trabajo que aúne la fiscalización y la evaluación de programas debemos acudir a las actuaciones de las Ices francesas COURT DE COMPTES ET CHAMBRES DE COMPTES REGIONAL E TERRITORIAL, *Recueil des normes professionnelles* <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-12/201712-Recueil-normes-professionnelles.pdf>

En algunos ámbitos esto ya se ha realizado, y por ejemplo en contratación pública la normativa muestra una modificación clara en cuanto a los objetivos de la actividad: la contratación pública ha dejado de ser una mera técnica de aprovisionamiento o de obtención de servicios para pasar a ser instrumento de fomento o medio para conseguir determinados objetivos de carácter ambiental o social, entre los que indudablemente se encuentra la igualdad de género. Acercarse a la contratación pública desde esta perspectiva para su fiscalización, implica actualmente observar la misma desde la perspectiva del Desarrollo Sostenible lo que incluye la perspectiva de género. Así la fiscalización de procedimientos de licitación y ejecución de contratos públicos debe considerar como objetivo de fiscalización la comprobación de legalidad, eficiencia y eficacia en términos de utilización y obtención de resultados propios de la igualdad de género o de la perspectiva de género. Ya no se puede fiscalizar un contrato teniendo en cuenta el lado financiero-económico de la actuación y olvidando los otros prismas de la actividad, singularmente el medioambiental y el social y desde luego la perspectiva de género.

El mandato en los términos anteriormente planteados obliga a las entidades fiscalizadoras a reorientar sus actuaciones adaptándolas al nuevo contexto y expectativas. Los objetivos de la fiscalización deben reformularse desde la nueva perspectiva del Desarrollo Sostenible y, singularmente desde la perspectiva de género y cumplimiento del ODS 5. Nacen nuevos retos en la fiscalización y control de la contratación pública que deben ser abordados en forma proactiva.

El reto implica cambios en los procedimientos y procesos de fiscalización, pero sobre todo precisa un cambio en la perspectiva de abordaje de la labor de fiscalización y sus objetivos finales.

En los programas y memorias de planificación aprobados por los Ices se determinan las prioridades de auditoría sobre la base de un análisis de riesgos y políticas conforme a la dirección estratégica global o plan estratégico del órgano fiscalizador. Ya sea en estos documentos o en lo que algunos Ices denominan *directrices técnicas*, en cualquier caso, se deben recoger los objetivos de las fiscalizaciones a realizar teniendo en cuenta la transversalidad del ODS 5 y los ODS. Así, por ejemplo, la verificación del cumplimiento de la normativa para la igualdad entre hombres y mujeres se recogió en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2016²³ como objetivo transversal a incluir en las Directrices Técnicas y por lo tanto aplicable a todo tipo de fiscalizaciones a realizar por el TCu. Ciertamente el objetivo se refiere únicamente a la verificación o comprobación de cumplimiento legal, pero fue el primer paso del órgano fiscalizador supremo en España, y debería haber servido de ejemplo para los demás Ices.

Así mismo, la consolidación de la perspectiva de género como principio trasversal de toda actuación fiscalizadora debe venir acompañada por la fiscalización de la Cuenta General con perspectiva de género; la exigencia de una presupuestación teniendo en cuenta el ODS 5 viene seguida, irremediablemente, de la exigencia de un control de cumplimiento y obtención de objetivos desde esos mismos parámetros.

23. Aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 22 de diciembre de 2015 y modificado en sus sesiones de 27 de abril, 26 de mayo, 30 de junio, 22 de julio, 29 de septiembre y 27 de octubre de 2016. Puede consultarse en <http://www.tcu.es/export/sites/default/.content/pdf/Programa-Fiscalizaciones-TCU.pdf>

Estas fiscalizaciones de la Cuenta General se han limitado hasta el momento a la comprobación económico-financiera, sin aparecer ninguna referencia ni actuación relacionada con la perspectiva de género. Existiendo ya en la mayor parte de las normas presupuestarias de las autonomías el informe de impacto de género que acompaña a los Presupuestos Generales, la apuesta del control externo puede y debe ir más allá. El informe de impacto suele identificar programas relacionados con la perspectiva de género y la fiscalización por programas es ya una técnica sobradamente conocida. La aproximación a la Cuenta General debe ser abordada con perspectiva de género, porque únicamente de esta forma se podrá evaluar el verdadero impacto que la actividad económica de los poderes públicos ha tenido en las políticas públicas sobre igualdad. La fiscalización de la Cuenta General es además una fiscalización recurrente²⁴, lo que, en términos de comparabilidad y cumplimiento de recomendaciones la hace extremadamente interesante en la evaluación de actuación y resultados de las políticas públicas

La labor de control de los Ices sobre la ejecución presupuestaria reflejada en la Cuenta General no puede quedarse en el control económico-financiero o incluso en la comprobación de legalidad, porque el juicio en cuanto a la asignación eficiente de los recursos pasa necesariamente por dar opinión fundada acerca de la consecución de los objetivos, las estrategias utilizadas y los resultados esperables y obtenidos; solamente así se dará satisfacción a la demanda social que configura la misión de los tribunales de cuentas en el control y transparencia de la gestión pública.

En consecuencia, la labor de los órganos de control externo debe ampliar sus horizontes y para ello, indudablemente, hay que contar con herramientas que permitan analizar la actividad económico financiera del Sector Público no solo conforme a los principios de economía de medios y eficacia en la asignación de recursos, sino también de la eficiencia en la consecución de los objetivos de la Gobernanza para la Agenda 2030.

Una de las herramientas necesarias para conseguir estas metas es la previa definición de indicadores. Los indicadores en el ámbito de las políticas de género pueden ayudar a medir el progreso y a efectuar la toma de decisiones. Para poder efectuar un control y evaluación en este sentido, es preciso partir de datos comparables por lo que se precisa uniformidad en los indicadores utilizados. Por ello, lo deseable sería que dichos indicadores fueran identificados y utilizados por las entidades fiscalizadas como herramienta de toma de decisiones²⁵, sirviendo a su vez para el análisis y control externo realizado por los Ices. Utilizar técnicas e instrumentos de evaluación de políticas es verdaderamente fundamental para

24. En algunos casos es necesariamente recurrente porque la ley obliga a los órganos fiscalizadores a realizarla siempre. Este es el caso del Tribunal de Cuentas, pues el artículo 136 de la Constitución Española obliga al examen y comprobación de la Cuenta General del Estado, lo que supone la fiscalización anual. Lo mismo ocurre en otros Ices, siendo este extremo en algunos supuestos recogido en sus Estatutos de autonomía, como es el caso de la Comunidad Foral Navarra. Vid. art. 18 bis de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral De Navarra. El hecho de que tanto la institución fiscalizadora como sus funciones se encuentren recogidas en el Estatuto de autonomía no es cuestión baladí, dado que se trata de regulación recogida en el denominado bloque de constitucionalidad

25. «Gender Mainstreaming, Gender statistics and indicators» <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/methods-tools/gender-statistics-indicators>. En esta página del Instituto Europeo para la Igualdad de Género, se pueden encontrar estadísticas, indicadores y herramientas.

poder pronunciarse en términos adecuados en exámenes *ex post* y para lograr el objetivo fundamental de tal actuación, que no es otro que la verdadera rendición de cuentas en términos de eficiencia y eficacia en la consecución de los objetivos inicialmente planteados.

La transversalidad del principio hace factible que las fiscalizaciones se realicen en clave de perspectiva de género en la mayor parte de los ámbitos de competencia, pero, además, es preciso realizar fiscalizaciones en políticas directamente relacionadas con ODS-5. Con esta afirmación no nos estamos refiriendo a fiscalizar las cuentas del instituto de la mujer o a revisar muestras de subvenciones para víctimas de la violencia de género. Más allá de esta visión trasnochada del control externo, la verdadera función que en este campo deben tener los órganos fiscalizadores es aportar control y visión de futuro para las políticas públicas de igualdad. Ese tipo de fiscalizaciones necesariamente tienen que ser operativas, o de gestión o de desempeño y tienen que abarcar más de un ejercicio. Para abordar adecuadamente estos trabajos, se debe contar con definiciones *ex ante* de los resultados a obtener, claras y no genéricas, siendo muy aconsejable que se definan los indicadores conforme a los cuales se toman las decisiones y que a su vez van a servir para poder pronunciarse sobre los resultados de obtención de los objetivos identificados y mensurables cualitativa y cuantitativamente.

Las Ices se pronuncian en sus informes y dan su opinión por medio de recomendaciones. Si queremos que los informes de las Ices constituyan verdaderamente una rendición de cuentas ante la sociedad, siendo útiles además para los entes fiscalizados, los informes deben ser claros y breves. No es necesario que en los mismos conste, ni un elenco enorme de objetivos de la fiscalización ni una descripción de todas las actuaciones fiscalizadoras que hemos realizado. Deben expresar claramente los resultados obtenidos en un lenguaje comprensible para todos y contener recomendaciones dirigidas al ente auditado o a aquellos que tienen la potestad para modificar la actuación y mejorarla. Los parlamentos son los principales receptores de los informes de fiscalización y se puede instar mediante las recomendaciones, a la aprobación de una norma, a la modificación de otra que pueda resultar ineficaz, o a la derogación de otras que puedan suponer obstáculos en la realización y obtención de los resultados de la actividad fiscalizada. Las recomendaciones deben plantearse en sentido positivo y proactivo. No se trata de decir lo que está mal hecho, sino de decir lo que objetivamente se ha hecho para transmitir cómo se pueden obtener los mismos o mejores resultados o con menor gasto de recursos. En cualquier caso, de lo que se trata es que esas recomendaciones sean efectivamente realizables y, si es posible, a corto plazo. Por ello, será muy útil incluir en las recomendaciones, una fecha como término de cumplimiento. Finalmente deberán realizarse informes de seguimiento y cumplimiento de recomendaciones.

Dos ejemplos de este formato de fiscalizaciones realizadas en el ámbito de las políticas de igualdad de género los podemos encontrar en los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo informe 17/2009 *Acciones de formación profesional a favor de la mujer cofinanciadas por el Fondo Social Europeo* (2009) e informe 9/2017 *Ayuda de la UE a la lucha contra la trata de personas en el sur y el sudeste asiático*²⁶, sobre todo en este último.

26. Pueden ambos consultarse en <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/ecadefault.aspx>

En el informe 17/2009 se plantearon claramente dos objetivos de la fiscalización: ¿se seleccionaron las acciones con arreglo a un análisis claro de prioridades?; b) ¿Fue suficiente la información de seguimiento para evaluar si dichas acciones habían alcanzado sus objetivos? Como puede verse se enmarca la fiscalización en términos de desempeño o gestión, y nada se dice relativo a cuestiones de regularidad legal o regularidad contable, aspectos que evidentemente fueron analizados, pero que pasan a tener una importancia meramente instrumental. Las recomendaciones se realizan en clave de fiscalización operativa y en forma muy simplificada, de hecho, solamente hay una pero muy importante: debe realizarse *implantación de indicadores adecuados, viables, y fiables, que permitan extraer conclusiones significativas sobre la eficiencia y la eficacia de las acciones cofinanciadas.*

En el informe 9/2017 *Ayuda de la UE a la lucha contra la trata de personas en el sur y el sudeste asiático*, se plantean como objetivos de la fiscalización también solamente dos: a) ¿Disponía la UE de un enfoque global contra la trata de personas en el sur y el sureste asiático? b) ¿Contribuyeron eficazmente los proyectos de la UE a atajar la trata de personas en el sur y el sureste asiático? También en este caso se contesta a las preguntas en clave de eficiencia y eficacia y se presentan recomendaciones proactivas, claras, en un lenguaje fácilmente comprensible y muy poco técnico: por una parte realizar un mayor desarrollo del marco estratégico de la trata de personas de forma que sea más pertinente para el sur y el sudeste asiático: la segunda optimizar el impacto de los proyectos mediante su integración en un marco global. En el cuerpo del informe quedan adecuadamente reflejados todos los análisis y estudios realizados que fundamentan las recomendaciones planteadas, y si nos queremos acercar con la visión y las necesidades de los técnicos en las políticas fiscalizadas, el informe recoge los procedimientos y las evidencias obtenidas que han llevado a estas conclusiones y recomendaciones.

IV. Conclusión

La adaptación a las necesidades derivadas de una nueva forma de entender la actividad de las administraciones públicas y demás entes del sector público conforme a las exigencias del Desarrollo Sostenible y singularmente de la necesaria igualdad de género, afecta a una diversidad de agentes con competencias heterogéneas.

Para convertir en realidades los ODS de la Agenda 2030, y singularmente el ODS 5, los agentes públicos deben programar políticas en las que están necesariamente implicados los fondos públicos, tanto en su vertiente de ingreso, como de gasto.

Singularmente, los tribunales de cuentas y demás órganos de fiscalización o control externo deben cumplir el mandato de ser efectivos instrumentos de rendición de cuentas para la sociedad. El control externo no puede en esta materia limitarse a comprobar la regularidad legal o económico financiera de la utilización de los fondos, sino que tiene que ir más allá realizando análisis proactivos de economía, eficiencia y eficacia de la asignación de recursos en clave de Desarrollo Sostenible y de cumplimiento de los ODS. La transversalidad del ODS 5 hace factible que las fiscalizaciones se realicen en clave de perspectiva de género en la mayor parte de los ámbitos de competencia general del control externo, siendo, además, preciso realizar fiscalizaciones en políticas directamente relacionadas con ODS-5

El control externo debe asumir los ODS como propios y diseñar los procedimientos, procesos y herramientas adecuadas a la materia de análisis de las políticas de género que faciliten pronunciamiento y recomendaciones útiles basadas en el análisis de resultados cuantitativa y cualitativamente mensurables y dirigidas a la mejora de las decisiones en el marco de la Gobernanza para la Agenda 2030.

V. Bibliografía

«2019 Report on equality between women and men in the EU» en https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/annual_report_ge_2019_en_1.pdf

«Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030, Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible», consultado en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/PLAN%20DE%20ACCION%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACION%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>.

Auditorías de Desempeño en la Evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Propuesta Inicial y Documento Guía EFS v.13 de junio de 2017. En <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2017/08/04-Resumen-Ejecutivo-Tema-Tecnico-2-23082017.pdf> (consultado el 10/11/2018)

BUSTILLO BOLADO, R./ GOMEZ MANRESA, M.F. (Dir.), *Desarrollo sostenible: Análisis jurisprudencial y de políticas públicas*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014.

Compromiso de Sevilla, Fortaleciendo un movimiento local-global para localizar los objetivos de desarrollo sostenible» de 27 de febrero de 2019, (consultado en https://www.agenda2030.gob.es/sites/default/files/recursos/Compromiso%20de%20Sevilla.%2027%2002%202019_0.pdf)

Comunicación de la comisión al parlamento europeo, al consejo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones Próximas etapas para un futuro europeo sostenible Acción europea para la sostenibilidad, COM/2016/0739 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2016%3A739%3AFIN>

Declaración de Abu Dabi 2016, INCOSAI, en http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/0_news/2016/141216_SP_Abu DhabiDeclaration.pdf (consultado el 13/11/2018).

DIAZ BARRADO, C.M., «Los objetivos de Desarrollo Sostenible: un principio de naturaleza incierta y varias dimensiones fragmentadas». *Anuario español de Derecho Internacional*, Vol. 32, 2016, p. 29 y ss.

Dictamen del Comité Europeo de las Regiones —Próximas etapas para un futuro europeo sostenible— Acción europea para la sostenibilidad, (2017/C 342/03). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?toc=OJ:C:2017:342:TOC&uri=uriserv:OJ.C_.2017.342.01.0020.01.SPA (consultado el 13/11/2018)

EUROPA 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador /* COM/2010/2020 final */ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52010DC2020> (consultado el 11/11/2018)

GARCÍA GARCÍA, S, «Economía circular: 30 años del principio de Desarrollo Sostenible evolucionan en el nuevo gran objetivo medioambiental de la Unión Europea», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 71, enero-junio 2018, páginas 309-321.

Generación Igualdad. Mayo 2006. Pdf consultado en <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2019/generation-equality-realizing-womens-rights-for-an-equal-future-es.pdf?la=es&vs=5528> (consultado agosto 2019)

GONZALEZ V.M./DE LOS RIOS, S., «Estrategia Europa 2020: mujer, educación y empleo». *CIm. Economía* (núm. 17), 2010, p. 235.

Informe Brundland, Nuestro futuro en común, 1987 se incluyó en el Capítulo segundo 42.^a Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Pdf consultado en <https://web.archive.org/web/20111201061947/http://worldinbalance.net/pdf/1987-brundtland.pdf> (consultado agosto 2019)

Informe Brundland, Nuestro futuro en común, 1987. 42.^a Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. <https://web.archive.org/web/20111201061947/http://worldinbalance.net/pdf/1987-brundtland.pdf> consultado (Consultado a 3/12/2018).

Manual de Auditoría de la Gestión del Tribunal de Cuentas Europeo en <http://www.eca.europa.eu/es/Pages/AuditMethodology.aspx> (Consultado el 17/11/2018)

Manual de Fiscalización operativa o de Gestión (2015) <https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/export/sites/default/.content/pdf/NormasManuales/ManualFiscalizacionOperativa.pdf> (consultado 12/11/2018).

OBANDO SALAZAR, O., «Una política pública de la mujer con perspectiva de género», *Cuadernos de administración*, Vol. 22, num. 36-37, 2006, págs. 317-340.

OLACEFS, «Auditoría de Desempeño en la Evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible», Tema Técnico núm.. 2 XXVII *Asamblea General de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores* versión 13 de junio de 2017 – <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2017/08/04-Resumen-Ejecutivo-Tema-Tecnico-2-23082017.pdf> (consultado a 19/11/2018).

ONU MUJERES *Hacer las promesas realidad: la igualdad de género en la agenda 2030 para el desarrollo sostenible* en [file:///C:/Users/visita/Downloads/SDG-report-Gender-equality-in-the-2030-Agenda-for-Sustainable-Development-2018-es%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/visita/Downloads/SDG-report-Gender-equality-in-the-2030-Agenda-for-Sustainable-Development-2018-es%20(1).pdf) (consultado 21/11/2018)

PASCUAL M. /LAGARON COMBA M., «El Tribunal de Cuentas de España y la sostenibilidad ambiental: un nuevo marco de actuación fiscalizadora» en *Revista Española de Control Externo*, Madrid, Tribunal de Cuentas, mayo 2016, núm. 53, pp. 135-160.

Plan de acción en materia de igualdad de género 2016-2019 Consultado junto con las conclusiones del Consejo en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13201-2015-INIT/es/pdf>

Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030, Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/PLAN%20DE%20ACCION%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACION%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>. (consultado el 11/11/2018).

REVERTER BAÑÓN, S. «Investigación y género, inseparables en el presente y en el futuro», en VÁZQUEZ BERMÚDEZ (coord.), *IV Congreso Universitario Nacional «Investigación y Género»*, Sevilla, 2012, páginas 1623-1636.

Strategy and activity plan for the 2015-2017 period. en <https://www.eurosaiwgea.org/Shared%20Documents/The%20EUROSAI%20WGEA%20Strategy%20and%20Activity%20Plan.pdf> (consultado el 11/11/2018)

SUEIRAS PASCUAL M./LAGARON COMBA M., «El Tribunal de Cuentas de España y la sostenibilidad ambiental: un nuevo marco de actuación fiscalizadora» *Revista Española de Control Externo*, núm. 53, 2016, 135-160.

El control externo del gasto público en el Estado automatizado

ENRIQUE J. BENÍTEZ PALMA

Economista. Ex Consejero de la Cámara de Cuentas de Andalucía

RESUMEN

En un escenario de fuerte inversión en la modernización y digitalización de las Administraciones públicas, la aplicación de soluciones tecnológicas basadas en la verificación de grandes bases de datos y la automatización de las decisiones públicas debe hacerse desde el cumplimiento del marco normativo en materia de derecho administrativo, transparencia y protección de datos de carácter personal. La experiencia de los países anglosajones, las aportaciones académicas ya realizadas en otros países para facilitar una modernización tecnológica respetuosa con el marco legal vigente, y alguna incipiente experiencia nacional ponen de manifiesto la necesidad de revisar la regulación en España, así como el papel de los Órganos de Control Externo como garantes del cumplimiento de legalidad y de la evaluación de la eficacia de los procesos administrativos automatizados. Una administración pública digital no puede perder de vista ni la motivación de sus decisiones ni la comprensión por parte de los ciudadanos de los mecanismos en los que basa su funcionamiento. La tendencia imparable hacia la utilización de algoritmos y soluciones robotizadas en la gestión pública es un proceso que debe ir acompañado de la necesaria reflexión sobre sus posibles consecuencias indeseadas, y también sobre las herramientas de control disponibles para la explicación y evaluación de los resultados.

PALABRAS CLAVE

Administración pública automatización
control externo empleados públicos
actuaciones administrativas automatizadas

ABSTRACT

In a context of large investment in the modernisation and digitalisation of public administrations, the application of technological solutions based on the verification of large databases and the automation of public decisions must be carried out in compliance with the regulatory framework in terms of administrative law, transparency and personal data protection. The experience of anglo-saxon countries, the academic contributions already made in other countries to facilitate technological modernisation that respects the current legal framework, and some incipient national experience highlight the need to review the regulation in Spain, as well as the role of the Supreme Audit Institutions (SAIs) as guarantors of compliance with legality and the evaluation of the effectiveness of automated administrative processes. A digital public administration cannot lose sight of either the motivation of its decisions or citizens' understanding of the mechanisms on which it bases its operation. The unstoppable trend towards the use of algorithms and robotised solutions in public management is a process that must be accompanied by the necessary reflection on its possible undesired consequences, and also on the control tools available for the explanation and evaluation of the results.

KEYWORDS

Public administration automation
audit institutions public officials
automated decision-making

1. Introducción. La discriminación por algoritmos

En el año 2018, la politóloga Virginia Eubanks escribió un libro de largo recorrido en el mundo anglosajón, pero que no fue publicado en España. *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor* («Automatizando la desigualdad: cómo las herramientas de alta tecnología perfilan, vigilan y castigan a los pobres») mostraba, a partir de casos reales recopilados en el estado de Indiana, cómo la aplicación de algoritmos en el sector financiero y en otras áreas sensibles para el conjunto de la ciudadanía estaba creando una discriminación hacia las familias más pobres o menos integradas en el sistema, a partir de la interiorización de los sesgos sociales más comunes por las grandes bases de datos que, en apariencia, debían garantizar una decisión más objetiva y no sujeta a la posible arbitrariedad de la intervención humana.

Mediante la delegación de la responsabilidad de la toma de decisiones en un sistema automatizado, alimentado con millones de datos procedentes de la experiencia acumulada, Eubanks demostraba que era misión imposible conseguir un crédito para una madre soltera, o la discriminación —ahora soportada por sistemas basados en algoritmos— de la población de raza negra, o hispana, o residente en barriadas a las que los sistemas consideraban poco solventes. De esta manera, el destino de las familias menos favorecidas entraba en una espiral discriminatoria, en la que era imposible apelar, ya que la decisión estaba tomada a partir del tratamiento automatizado de millones de datos previos que daban por hecho que el color de la piel, el tipo de familia o la residencia en un código postal complicado suponían una losa vital de imposible remoción.

Merecía la pena leer este libro pionero al menos por dos motivos. En primer lugar, porque lo que ocurre en los Estados Unidos acaba llegando al resto del mundo con un retraso (*gap*) de apenas un par de años. Y en segundo lugar porque las prácticas del sector privado se suelen incorporar a menudo a la gestión pública sin la necesaria transición reflexiva. Los hechos han ido dando la razón a esta alerta temprana lanzada por Virginia Eubanks hace tres años. Durante el verano de 2020, los medios de comunicación británicos llamaron la atención sobre el desastroso uso de una solución basada en algoritmos para la adscripción de alumnos al sistema universitario. Daan Kolman ha descrito la situación para el blog de la London School of Economics¹.

Desde que la COVID-19 llegó al Reino Unido, se esperaba que el número de estudiantes para el curso 2020-2021 cayera hasta un 24%, debido sobre todo a la ausencia de candidatos del resto del mundo. Esto provocaría una enorme caída de los ingresos por matrículas para las universidades y haría que aumentara la competencia entre ellas. En respuesta, el gobierno británico limitó las tasas de crecimiento del número de estudiantes de cada universidad al 5% e introdujo importantes sanciones económicas para cualquier universidad que superara ese límite.

Al mismo tiempo, las medidas de distanciamiento social hicieron que los llamados exámenes de nivel A (*A-level*) no pudieran seguir adelante como estaba previsto. Estos exámenes

1. <https://blogs.lse.ac.uk/impactofsocialsciences/2020/08/26/fk-the-algorithm-what-the-world-can-learn-from-the-uks-a-level-grading-fiasco/>

desempeñan un papel fundamental en el procedimiento de admisión de las instituciones académicas del Reino Unido. Los estudiantes de alrededor de 18 años se presentan a las universidades antes de realizar los exámenes y reciben ofertas condicionadas a sus resultados. Una diferencia de una décima puede significar que no accedan a la universidad elegida.

A falta de exámenes reales, Ofqual (*The Office of Qualifications and Examinations Regulation*) decidió estimar las calificaciones de los niveles A mediante un algoritmo. Se utilizaron tres datos: la distribución histórica de las calificaciones de los colegios de los tres años anteriores (2017-2019); el rango de cada estudiante dentro de su propio colegio para una asignatura en particular, basado en la evaluación de un profesor de su probable calificación si los exámenes de nivel A hubieran salido adelante como estaba previsto (llamado *Centre Assessed Grade* o CAG para abreviar); y finalmente los resultados de los exámenes anteriores de un estudiante por asignatura.

El algoritmo examinaba la distribución histórica de las calificaciones de un centro y, a continuación, decidía la nota de un alumno en función de su clasificación. Por ejemplo, si un alumno se encontraba en la mitad de la lista, su nota sería aproximadamente igual a la que había obtenido la persona de la misma clasificación en años anteriores. Este enfoque pretendía corregir la inflación de notas observada en los CAG, lo que explica que las notas del algoritmo fueran inferiores a las esperadas por los estudiantes. Sin embargo, el uso de datos históricos en los algoritmos es también un componente clave en el sesgo algorítmico latente.

Varias personas identificaron problemas con el algoritmo de Ofqual a partir de un informe técnico que fue publicado por el gobierno del Reino Unido. Entre otras cosas, los expertos criticaron la escasa precisión del algoritmo y la falta de límites de incertidumbre para las calificaciones resultantes. Mientras tanto, las protestas del público se centraron en los resultados injustos del algoritmo. Por ejemplo, si nadie de una determinada escuela ha obtenido la nota más alta en los últimos tres años, es muy poco probable —si no imposible— que alguien de esa misma escuela obtenga esa nota este año.

Además, el algoritmo da más peso a los CAG si hay menos de 15 alumnos en una asignatura concreta en un centro determinado. Esto significa que los alumnos de los centros más pequeños tienen más probabilidades de beneficiarse de la inflación de las calificaciones que los de los centros más grandes. Este enfoque refuerza las desigualdades existentes, ya que un análisis demostró que la proporción de máximas calificaciones concedida a los colegios independientes (de pago) aumentó en 4,7 puntos porcentuales, más del doble que la de los colegios públicos.

Un caso muy similar se detectó en Francia en el año 2017. El periódico francés *Liberation* reveló que el Ministerio de Educación Nacional se enfrentaba a presiones legales para dar acceso al código que había detrás del algoritmo APB (*Admission Post-Bac*), usado por las universidades para seleccionar a los estudiantes de primer año. Las variables utilizadas por este algoritmo permanecieron en secreto hasta que una asociación de estudiantes, ayudada por el abogado Jean Merlet-Bonnan, presionó a los funcionarios y acabó consiguiendo un folleto de instrucciones de 200 páginas que explica a los usuarios cómo utilizar la herramienta de selección.

Escrito en estilo técnico, el folleto revelaba los principales criterios que se utilizan para seleccionar a los candidatos: zona de origen (la zona es libremente personalizable); si el estudiante estaba o no en «reorientación» (lo que significa que el estudiante ha cambiado de campo de estudio debido a resultados insuficientes) y los criterios de admisión impuestos para determinados cursos (las universidades podían definir sus propios criterios de exclusión para determinados cursos). De esta manera, al algoritmo permitía a las universidades personalizar la herramienta para conseguir sus objetivos de captación de estudiantes de primer año, utilizando filtros —que se convertían en barreras insalvables— como la zona de residencia o el país de origen.

El escándalo obligó a la *Cour des Comptes* —el equivalente al Tribunal de Cuentas español— a elaborar un informe específico sobre este asunto. La conclusión del informe, finalizado en octubre de 2017, afirmaba que «La APB (*Admission Post-Bac*) es una plataforma digital pública utilizada por los graduados de secundaria para presentar solicitudes con vistas a entrar en cursos de primer año en la educación superior. Contiene dos algoritmos: un algoritmo de asignación, que cruza las preferencias de los centros educativos y de los solicitantes, y un algoritmo de clasificación, que atribuye un orden de prioridad a las solicitudes de acceso a los cursos de grado. Los métodos de funcionamiento de la APB, que carecen de transparencia y no se ajustan al código educativo, ponen de manifiesto las incoherencias en las condiciones de acceso a los cursos de licenciatura en las universidades. La APB constituye un avance técnico útil, pero hoy en día es criticada con razón y debe ser reformada»².

El último caso de discriminación algorítmica que reseñar en esta introducción ha ocurrido en los Países Bajos. En esta ocasión, miles de familias, la mayoría de origen inmigrante, fueron falsamente acusadas de fraude y obligadas a devolver las ayudas sociales que habían recibido para el cuidado de niños. Este error, propiciado por un algoritmo, llevó a muchas familias a endeudarse para devolver a la agencia tributaria lo recibido durante años, provocando un enorme daño económico y social a los beneficiarios de las ayudas del Estado. El escándalo llevó a la dimisión del gabinete del primer ministro, Mark Rutte, a mediados de enero de 2021. Rutte reconoció haber «arruinado vidas». La revista VICE publicó un enojado artículo sobre este asunto, revelando la proximidad existente entre los algoritmos diseñados para combatir el fraude y la extensión de la sospecha hacia los colectivos menos favorecidos tanto en los Países Bajos como en Australia.

«Tras una implacable investigación periodística y una serie de audiencias parlamentarias, tanto antes como después de las dimisiones masivas, quedó claro el papel de los algoritmos y los sistemas automatizados en el escándalo, revelando cómo se automatizó una guerra austera y punitiva contra el fraude de bajo nivel, dejando poco espacio para la responsabilidad o la compasión humana básica. Además, el sistema automatizado discriminaba en función de la nacionalidad, señalando a las personas con doble nacionalidad como probables defraudadores.»

El escándalo de las ayudas a la infancia (kinderopvangtoeslagaffaire en holandés) es un ejemplo de los estragos que pueden causar los algoritmos de caja negra (black box), especialmente cuando se convierten en un arma para atacar a los más vulnerables de la sociedad. Es un

2. <https://www.ccomptes.fr/en/publications/admission-post-bac-and-access-higher-education>

problema que no es exclusivo de los Países Bajos: el gobierno australiano se enfrentó a su propio escándalo cuando su sistema automatizado para detectar el fraude en las prestaciones robó casi mil millones de dólares a cientos de miles de personas inocentes. Ese caso también se debió a un algoritmo mal diseñado y sin supervisión humana, una extensión de la cruel política de austeridad con inexpressables daños colaterales»³.

El uso creciente de algoritmos opacos para tomar decisiones por parte de organismos públicos, que pueden tener consecuencias de enorme transcendencia para la ciudadanía — desde el ingreso en la carrera universitaria deseada hasta la inclusión en un listado de posibles defraudadores— obliga a los órganos de control externo a reflexionar sobre su papel como controladores de la legalidad y la eficiencia del gasto en un sector público crecientemente automatizado. Si bien en España el uso de algoritmos y soluciones automatizadas aún no tiene el recorrido que sí ha tenido en otros países europeos y anglosajones, empiezan a conocerse ejemplos de uso que obligan a pensar sobre el tema. En este artículo prestaremos especial atención a la posibilidad de automatizar la gestión y el pago de subvenciones a colectivos castigados por la crisis económica derivada de la pandemia causada por la COVID-19. La posibilidad normativa de acudir a «*actuaciones administrativas automatizadas*», sin llegar a los extremos de la opacidad de los algoritmos señalados en las páginas anteriores, debe sin embargo llamar la atención de los órganos fiscalizadores del control del gasto público. La ola de innovación y digitalización del sector público no puede ni debe hacerse sin transparencia ni garantías para los administrados. Y alguien debe velar porque los ejercicios de necesaria modernización de lo público se hagan respetando la normativa vigente y demostrando la eficacia y eficiencia de las soluciones propuestas. Porque, como se ha señalado en fechas recientes, «*no toda programación algorítmica o de IA constituye necesariamente un supuesto de actuación administrativa automatizada, pero la proximidad de ambas cuestiones es evidente*» (GAMERO CASADO, 2021).

2. Decisiones públicas automatizadas: un caso de estudio

Si bien en España el apoyo de procesos automatizados y algorítmicos a la toma de decisiones no alcanza aún los niveles señalados en las páginas anteriores, comienzan a multiplicarse las experiencias y ejemplos de uso de este tipo de tecnologías por parte de las administraciones públicas. Las «*actuaciones administrativas automatizadas*» ya fueron reguladas en la Ley 58/2003 (Ley General Tributaria) y en la Ley 11/2007 (Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos). Su redacción actual está contemplada en el artículo 41 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, que establece que «*se entiende por actuación administrativa automatizada, cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público*» y que «*en caso de actuación administrativa automatizada deberá establecerse*

3. <https://www.vice.com/en/article/jgq35d/how-a-discriminatory-algorithm-wrongly-accused-thousands-of-families-of-fraud>

previamente el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente. Asimismo, se indicará el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación».

Un buen ejercicio de recopilación de este tipo de actuaciones lo ha hecho la Autoridad Catalana de Protección de Datos, que ha publicado un Informe titulado «*Inteligencia Artificial: Decisiones automatizadas en Cataluña*»⁴.

El debate doctrinal en España gira en torno a los requisitos que deben reunir estos sistemas para colaborar en la toma de decisiones, pero no para la toma de decisiones por ellos mismos, como se puede leer en CORTÉS (2020), COTINO (2020), GAMERO CASADO (2021), MARTÍN DELGADO (2020), SARASIBAR (2020), TODOLÍ (2020) o VALERO TORRIJOS (2021). En todo caso, el escenario es de un mayor uso de este tipo de soluciones tecnológicas para agilizar los cruces de bases de datos y realizar determinadas verificaciones con mucha mayor velocidad, lo que contribuiría a mejorar la eficiencia de las actuaciones públicas.

Como aproximación al problema que se está planteando, podemos partir de un marco de actuación que comparte las siguientes afirmaciones:

1. «*La automatización de la Administración Pública consiste en el uso de los medios electrónicos para la adopción de actos o el desarrollo de actuaciones sin la intervención directa de personas. (...) Sin embargo, la automatización también puede entrañar riesgos por la dificultad de controlar su funcionamiento, o por la opacidad que se puede esconder tras una decisión automatizada tomada por un algoritmo*» (CERRILLO I MARTÍNEZ, 2020, p. 389).
2. «*Hay actuaciones administrativas que se pueden automatizar, e incluso razones de eficiencia económica recomiendan la automatización*» (ALAMILLO y URIOS, 2011, p. 13).
3. «*No toda programación algorítmica o de IA constituye necesariamente un supuesto de actuación administrativa automatizada, pero la proximidad de ambas cuestiones es evidente*» (GAMERO CASADO, 2021).
4. «*Hay que partir de una elemental premisa: la efectividad de las garantías jurídicas en un contexto de innovación y transformación digitales descansa, en última instancia, en el cumplimiento de las garantías de naturaleza tecnológica*» (VALERO TORRIJOS, 2021, P. 3).
5. Sobre el problema de la determinación del órgano responsable de la aplicación informática: «*en definitiva, resultaría necesario efectuar una distinción entre órgano competente para aprobar el sistema de información, que será aquel que tenga encomendado legalmente el ejercicio de la competencia para adoptar la resolución finalizadora del procedimiento, y órgano competente para programar y supervisar la ejecución del sistema de información, que será otro diferente, capacitado para el ejercicio de esta función*» (MARTÍN DELGADO, 2009, p. 379).

4. <https://apdcat.gencat.cat/web/.content/04-actualitat/noticies/documents/Informe-IA-Castellano.pdf>

6.- «*La Administración algorítmica puede suponer cambios profundos en el ejercicio de potestades públicas. Requerirá por ello un diseño jurídico institucional, aún por construir, que deberá dar respuestas legales y éticas que permitan un uso de los algoritmos que maximice la eficacia administrativa respetando los derechos de la ciudadanía*» (CORTÉS, 2020, p. 61).

2.1. La gestión automatizada de las ayudas para autónomos de la Junta de Andalucía

La Consejería de Empleo, Formación Profesional y Trabajo Autónomo de la Junta de Andalucía, con motivo de la crisis causada por la pandemia de COVID-19, ha realizado tres convocatorias de medidas de apoyo a las personas trabajadoras por cuenta propia o autónomos, cuya gestión ha sido automatizada a través de *Robotic Process Automation (RPA)*. Aunque no se trata ni de lejos de un ejemplo similar a los que se han descrito en la introducción a este artículo, sí que han llamado la atención del control externo a partir de dos cuestiones: la comprobación del cumplimiento de legalidad, y la eficacia y eficiencia de la ejecución del gasto, en relación con un planteamiento de fiscalización operativa. El volumen de fondos presupuestados en las tres convocatorias se acerca a los 170 millones de euros, lo que acredita el interés del control externo por incluir en un futuro plan de actuaciones la fiscalización de cumplimiento de legalidad y operativa de estas tres convocatorias de medidas de apoyo.

A través del Decreto-Ley 9/2020, de 15 de abril, de la Junta de Andalucía, se movilizan 50 millones de euros para los autónomos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En la propia norma se reconoce que hay más de 540.000 personas inscritas como tales en el RETA, pero la disponibilidad presupuestaria y la subvención diseñada (definida en el artículo 6.2: «*una cuantía, a tanto alzado, de 300 euros*») reducen el universo de posibles beneficiarios a 166.666, sin ofrecer más alternativas. Es cierto que no todos los autónomos registrados cumplen o están en disposición de cumplir con los requisitos que marca la propia norma, pero aun así llama la atención que no se defina qué debería ocurrir si se presentaran más solicitudes de las previstas, desbordando la disponibilidad presupuestaria. En ningún momento se habla de concurrencia competitiva, y también es necesario destacar que toda la relación de los beneficiarios con la administración autonómica ha sido telemática, a través de la oficina virtual de la Consejería, y siempre dirigida a la persona titular de la Dirección General competente en materia de trabajo autónomo (artículo 9.1).

Para la gestión de estas subvenciones —y esta calificación es relevante— se contrata por el procedimiento de urgencia «*la provisión del servicio de tramitación robotizada para agilizar la tramitación y resolución de las solicitudes presentadas en el marco de las ayudas a personas autónomas del DL 9/2020*» (Acuerdo de 7 de julio de Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía). La adjudicataria es una empresa consultora (Ernst & Young), que aporta una solución funcional basada en la adquisición durante un máximo de tres meses de 17 licencias RPA (*Blueprism*), lo que permitirá «*realizar las comprobaciones anteriores para un volumen de 10.000 expedientes al día*». El importe de la adjudicación es de 105.058 euros (IVA incluido).

Gracias a diferentes comparecencias en sede parlamentaria de la persona titular de la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía se ha podido reconstruir el resultado de esta

tramitación automatizada de subvenciones⁵. Se recibieron 67.118 solicitudes, que se tramitaron en tres meses, gracias a la comprobación de hasta 2.500 expedientes en una sola jornada. Esto supuso el ahorro de 65.000 horas de trabajo, equivalente al trabajo de 150 empleados públicos durante esos tres meses, con un ahorro de costes de 1.334.000 euros. De este conjunto de solicitudes presentadas —lejos, como se puede ver, de la previsión de recibir más de 166.000— se aprobaron un total de 43.732, por un importe de 13.032.000 euros. Es decir, de los 50 millones de euros presupuestados, sólo se ha ejecutado un 26%: más de 37 millones de euros no llegaron a cumplir con su cometido de ayudar a los autónomos de Andalucía.

Pese a tan desigual balance, dos nuevas convocatorias insisten en la solución de la tramitación robotizada: la realizada a través del Decreto-Ley 29/2020, de 17 de noviembre (de medidas urgentes para el mantenimiento de la actividad de determinados sectores económicos) y la efectuada a través del Decreto-Ley 1/2021, de nuevo de medidas urgentes para el mantenimiento de la actividad de los sectores del comercio minorista, la hostelería y las agencias de viajes. En el primer caso, ya se ha contratado (21 de noviembre de 2020), a la misma empresa consultora, una solución tecnológica similar, esta vez por importe de 465.177 euros, para la tramitación de las subvenciones al alquiler, por importe individual de 1.000 euros. La dotación presupuestaria esta vez es de 80 millones de euros. Y en el segundo caso, la disponibilidad presupuestaria del Decreto-Ley supera por poco los 46 millones de euros.

Las dudas del auditor externo surgen a partir de los datos conocidos. El primer bloque tiene que ver con el cumplimiento de legalidad, y el segundo con la eficacia de la actuación.

Con respecto al cumplimiento de legalidad, y sin entrar en la cuestión de la adaptación a la legislación en materia de subvenciones, o el cumplimiento en materia de protección de datos, al tratarse de un caso de colaboración con un actor privado, por desbordar los objetivos de este artículo⁶, llama la atención la ausencia de referencias al concepto de «*actuación administrativa automatizada*», máxime cuando se ha insistido desde la Consejería de Empleo en la no intervención de empleados públicos en esta tramitación. De ser efectivamente considerada como una «*actuación administrativa automatizada*», es obligatorio no sólo recordar el texto de la Ley 40/2015, ya citado, sino también reproducir aquí el contenido de los epígrafes 2, 3 y 4 del artículo 40 del decreto 622/2019 de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía:

2. *No cabrá realizar mediante actuación administrativa automatizada actividades que supongan juicios de valor.*
3. *Conforme establece el artículo 41.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, la aprobación de las actividades que se realicen mediante actuación administrativa automatizada indicará tanto el órgano que se considera*

5. Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía de 15 de octubre y 26 de noviembre de 2020.

6. El lector interesado podrá encontrar una reflexión (Enrique Benítez y Alejandro Teré) sobre este tema en el Observatorio Digital del Sector Público de la Universidad de Valencia, en espera de publicación en el momento de elaboración de este artículo:
<https://www.uv.es/catedra-pagoda/es/novedades-1286053802801/Novetat.html?id=1286164192969>

responsable a efectos de impugnación, como el órgano u órganos competentes para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión, control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente.

La aprobación será objeto de publicación, al menos, en la sede electrónica correspondiente.

4. *La actuación administrativa automatizada se imputará, a todos los efectos, a la persona titular del órgano o entidad responsable del sello electrónico o, en su caso, código seguro de verificación con el que se lleve a cabo.*

No hay constancia del cumplimiento de estas obligaciones, lo que invita a estudiar con detenimiento y profundidad la observancia del ejercicio de las potestades públicas inherente a una convocatoria de subvenciones, sobre todo en el caso de una tramitación automatizada como la descrita.

De la misma manera, la escasa eficacia de la medida, cuya ejecución presupuestaria apenas supera el 26% del gasto total previsto, no amerita que se realicen dos nuevas convocatorias con la previsión de una nueva tramitación automatizada. Sería necesario analizar si ha sido la relación exclusivamente telemática la que ha dificultado la presentación de solicitudes, o si hay otras causas explicativas de tan bajo desempeño, así como verificar que los solicitantes que no han recibido la subvención (23.384, el 35% del total) efectivamente no cumplan alguno o algunos de los requisitos para poder recibir la misma, que el sistema que ha cruzado los distintos datos aportados ha funcionado correctamente, y que todos ellos han tenido pie de recurso al que acogerse.

3. Una mirada internacional al uso de RPA en el sector público

La situación de la automatización de determinadas actuaciones administrativas en España muestra por una parte un escaso desarrollo del concepto de «actuación administrativa automatizada», parcamente regulado y sin apenas controversias jurídicas derivadas de su escasa aplicación, que podrían contribuir a esclarecer el terreno de juego y completar el vacío legal existente. Sin embargo, en otros países más adelantados en el uso por parte del sector público de este tipo de soluciones tecnológicas ya existe una cierta producción académica, o incluso normativa, relacionada con la categoría, más amplia, de *automated decision-making*, esto es, de la automatización de las decisiones.

En un momento de ebullición de las publicaciones de origen académico e institucional relacionadas con la administración pública basada en datos (*data driven*) y digitalizada que se nos viene encima, impulsada por el multimillonario paquete de ayudas para la recuperación económica procedentes de la Unión Europea, no está de más, para tomar conciencia de la situación, la lectura de los textos de MISURACA et alia (2020) o la OCDE (2021). La administración pública del futuro utilizará los datos disponibles para automatizar y objetivar la toma de decisiones, en función de la explotación de grandes volúmenes de información mediante técnicas de *big data* y *machine learning*. Añadiría que hay un paso previo

para la consecución de este sueño ideal: la existencia de una «cultura del dato» que presta atención a la correcta alimentación de los sistemas de información, ya que en demasiadas ocasiones se descuida la calidad, exactitud y fiabilidad de los pequeños datos que de manera cotidiana van formando la gran masa de información que debería permitir todo esto.

En atención al asunto que nos ocupa, autores como ALPERS et alia (2019), COBBE (2019), HOUY et alia (2019), ZALNERIUTE et alia (2020) y FINK (2019) han publicado diversas reflexiones que relacionan la automatización de la toma de decisiones en el sector público y el derecho administrativo. Es interesante repasar sus aportaciones para detectar cómo pueden ser de utilidad al caso español, atrasado tanto en la aplicación de estas soluciones tecnológicas como en la reflexión académica sobre los posibles conflictos entre las llamadas a la eficiencia y el respeto al marco normativo vigente. No se trata de utilizar el derecho administrativo como trinchera para frenar la implantación de soluciones automatizadas, sino de ver cómo se puede hacer con respeto a las normas vigentes, y proponer las oportunas modificaciones llegado el caso.

Para ALPERS et alia (2019, p.4), por ejemplo, *«la RPA es un método útil para la administración electrónica y la automatización (al menos en la expectativa de muchas partes interesadas, la administración electrónica no sólo consiste en la digitalización, sino también en la automatización). No obstante, existe un mayor potencial para aumentar el grado de automatización utilizando métodos de aprendizaje automático. Este mayor grado de aplicación aún debe ser investigado en cuanto a su viabilidad técnica y jurídica, debido a la multitud de procesos administrativos, así como los retos jurídicos generales que plantea la IA, tanto a nivel normativo como nivel ético»*. Entre los retos jurídicos se menciona expresamente la legislación de protección de datos, una de las grandes olvidadas en estos procesos de manejo de grandes bases de datos.

Jennifer Cobbe, por su parte, señala que *«dos tipos de problemas pueden surgir repetidamente en la revisión de la ADM (automated decision-making). El primero de ellos está relacionado con el hecho de que la transparencia sigue siendo un reto general para los sistemas de aprendizaje automático. El segundo está relacionado con el reto más específico de proporcionar medios para evaluar los sistemas de ADM que sean útiles para los revisores no técnicos. (...) Para que los sistemas ADM se utilicen en ámbitos de la administración pública, es probable que sea especialmente necesario contar con algún medio accesible para motivar las decisiones»* (COBBE, 2019, p. 19). La cuestión de la motivación es de vital importancia en el caso del derecho administrativo español, lo que revela el acierto de este análisis, planteado para el caso británico.

HOUY et alia (2019), en su estimulante trabajo, si bien concluyen que *«la automatización robotizada de procesos (RPA) ofrece un potencial considerable para las administraciones públicas y la modernización administrativa en particular»*, también encuentran en su estudio que *«se discute críticamente si el RPA es el camino correcto para la modernización administrativa o tal vez incluso obstaculiza el progreso real»* (HOUY et alia, 2019, pp. 71-72).

Finalmente, FINK (2019) aporta en su más que recomendable trabajo académico cinco buenos consejos para la implantación de sistemas de decisión automatizada en el sector público. En primer lugar, *«las herramientas de ADM no deben ser diseñadas por departamentos específicos aislados de los demás»*. En segundo lugar, *«es primordial que el sector público amplíe sus conocimientos en inteligencia computacional»*. En tercer lugar, afirma que *«las evaluaciones de im-*

pacto, técnicas de auditoría y medidas de protección técnica son medios adicionales de gestión de riesgos». En cuarto lugar, sostiene que «los sistemas de ADM deben diseñarse para integrar los valores de transparencia por diseño y transparencia por defecto, independientemente de para qué se utilicen, e independientemente de que se hayan desarrollado internamente o con actores del sector privado». Y finalmente recuerda que «la transparencia en sí misma es insuficiente. La investigación ha demostrado que tendemos a ver los algoritmos como objetos fetichizados y que, en realidad, un sistema algorítmico “no es sólo código y datos, sino un conjunto de actores humanos y no humanos”» (FINK, 2019, pp. 19 y 20).

Se da la circunstancia de que países como Canadá cuentan ya con su propia Directiva de ADM, cuyo objetivo no es otro que *«garantizar que los sistemas automatizados de toma de decisiones se desplieguen de manera que reduzcan los riesgos para los canadienses y las instituciones federales, y conduzcan a decisiones más eficientes, precisas, coherentes e interpretables tomadas en virtud de la legislación canadiense»* (GOVERNMENT OF CANADA, 2019).

Todos estos ejemplos, y algunos más que no se han incluido para no extender el artículo, ponen de manifiesto varias cuestiones. En primer lugar, como se ha dicho en la introducción, que todos estos avances técnicos acabarán llegando a la Administración pública española. En segundo lugar, que el desarrollo normativo actual parece insuficiente y merece una ampliación para incorporar estos nuevos usos públicos de la tecnología disponible. Y en tercer lugar, que el derecho administrativo y las normas de transparencia y protección de datos constituyen la salvaguarda necesaria para evitar que la modernización, digitalización y automatización de las decisiones públicas se haga con las correspondientes garantías para la sociedad⁷.

4. Reflexiones finales y conclusiones

En un escenario de fuerte inversión en la transformación digital del sector público y en la digitalización de las relaciones de la administración con la ciudadanía, es conveniente, oportuno y necesario efectuar algunas consideraciones previas sobre el camino a seguir, los objetivos que se pretenden alcanzar y la evaluación de la eficacia de este proceso de modernización que, una vez más, tiene luces y sombras.

Como se ha podido comprobar, en España el desarrollo normativo de la automatización de los actos y procedimientos administrativos es muy corto, y carece además de jurisprudencia que ayude a perfilar las cuestiones no pacíficas. La legislación estatal y autonómica contempla las llamadas *«actuaciones administrativas automatizadas»*, sobre la que hay una creciente e intensa producción doctrinal, pero que están siendo implementadas de manera irregular en el conjunto de las administraciones públicas. Incluso se puede estar dando la circunstancia de la contratación de soluciones automatizadas de determinados procedimientos administrativos aprovechando una lectura complaciente de los requisitos exigidos, o transitando por el cómodo sendero del vacío legal existente. La aprobación de unas directrices mínimas y al menos orientativas sobre el uso de soluciones basadas en el proceso

7. La publicación reciente del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, no ha abordado el esperado y necesario desarrollo normativo de la actuación administrativa automatizada, a la que apenas hace referencia.

conocido como RPA (*Robotic Process Automation*) emerge como una necesidad perentoria antes de avanzar por la senda de la digitalización sin control ni evaluación.

En la necesaria reflexión previa del conjunto de actores implicados en la digitalización y automatización de la administración pública serían bueno contar con las reflexiones y llamadas de atención que ya se están produciendo en distintos ámbitos académicos. Por comentar algunas de las más destacadas, nos centraremos en las aportaciones de BORRY (2018), DALY (2019) y CALO y CITRON (2020).

Borry estudia los posibles impactos de la automatización del sector público en sus plantillas y en la definición de sus futuras necesidades de personal. Es relevante, ahora que en España se está poniendo en marcha un Plan Nacional de Competencias Digitales, que presta especial atención a los empleados públicos. El enfoque de Erin Borry se centra en el mantenimiento del equilibrio entre eficiencia y equidad en el acceso a los empleos públicos y en el desarrollo de una estrategia de recursos humanos adecuada para conseguir la inevitable modernización sin caer en los previsibles desequilibrios de endurecimiento del acceso a determinados puestos, reservados a una élite muy bien formada tecnológicamente. Ese dilema ético entre eficiencia y equidad es verdaderamente interesante: *«un reciente informe de Governing señaló que la automatización en el sector público es “inevitable” gracias a un panorama de recursos limitados y a la promesa de servicios ciudadanos más eficientes. Según Neil Reichenberg, de la Asociación Internacional de Gestión Pública para la Gestión de Recursos Humanos, la automatización afectará a la plantilla del sector público, pero “no se trata tanto de recortar personal como de trasladar a las personas a trabajos estratégicos de mayor nivel”. La segregación ocupacional, sin embargo, hace que ésta sea una tarea complicada. El grado de preparación de todos los empleados públicos para esa transformación es, en efecto, una cuestión de equidad»* (BORRY, 2018, p. 14).

Lo que nos dice Borry es que para evitar situaciones de desigualdad en la gestión de los recursos humanos públicos y también posibles escenarios de segregación ocupacional derivados de la automatización, es necesario invertir previamente en la consecución de la igualdad de oportunidades y la no discriminación.

Una segunda reflexión de gran interés la aporta Paul Daly, de la Universidad de Ottawa. Daly acuña el concepto de «administración artificial» (*artificial administration*), que define como *«el “conjunto sociotécnico” de software y hardware que combina tecnología y procesos “para extraer un gran volumen de datos digitales con el fin de encontrar patrones y correlaciones dentro de esos datos, destilando los datos en análisis predictivos, y aplicando los análisis a nuevos datos”. El término evoca la sustitución o el desplazamiento de los responsables humanos de la toma de decisiones por procedimientos automatizados. Técnicas como los algoritmos, las redes neuronales y el análisis predictivo tienen, sin duda, “un potencial sustancial para mejorar la escala y la eficiencia del gobierno en la provisión de bienes y servicios públicos”, pero es necesario aclarar dónde y cómo pueden utilizarse adecuadamente»* (Daly, 2019, p. 1). Daly defiende el papel del derecho administrativo en esta necesaria aclaración del terreno de juego de la administración artificial, y señala con precisión una de las principales claves del éxito de la automatización de determinados procedimientos administrativos: la confianza social (*social trust*). *«Para que la administración artificial sea eficaz, debe haber un “nivel suficiente*

de confianza social”: “no sólo es necesario que las aplicaciones gubernamentales de IA sean eficaces, sino que la población debe percibir las también como eficaces para que sean complementos legítimos o sustitutas de los funcionarios humanos» (DALY, 2019, p. 7).

La tercera aportación tiene que ver con la legitimidad del Estado administrativo, un concepto poderoso. Calo y Citron (2020) plantean, en su análisis de la automatización y el creciente uso de algoritmos por las agencias federales y estatales de los Estados Unidos, que «en las últimas décadas, los organismos estatales y federales han adoptado un nuevo modo de funcionamiento: la automatización. Los organismos se apoyan cada vez más en programas informáticos y algoritmos para llevar a cabo sus responsabilidades delegadas. Sin embargo, el estado administrativo automatizado está claramente plagado de problemas. Los desafíos legales relacionados con la denegación de beneficios y derechos —desde los viajes hasta la discapacidad— han revelado un patrón pernicioso de resultados extraños e ininteligibles» (CALO y CITRON, 2020, p. 1)⁸.

En sus conclusiones, este texto imprescindible pone el dedo en la llaga sobre uno de los principales problemas de la automatización y del uso de algoritmos para tomar decisiones en los organismos públicos: «como demuestran los litigios que se están desarrollando en todo el país, los sistemas automatizados del Estado administrativo ponen de manifiesto hasta qué punto los funcionarios de los organismos han delegado sus responsabilidades en sistemas de terceros que son poco comprendidos incluso por sus creadores (*little understood even by their creators*)»; (CALO y CITRON, 2020, p. 49).

En estas circunstancias, y a la vista de todo lo que se ha expuesto en las páginas anteriores, hay argumentos suficientes para proponer una actuación activa y decidida por parte de los órganos de control externo en el ámbito de la automatización del sector público, a partir de tres grandes ejes de actuación: la formación de su personal para abordar la necesaria auditoría de sistemas que contempla la normativa en el caso de las llamadas «actuaciones administrativas automatizadas»; la consideración de los procesos administrativos automatizados como área de riesgo en futuros planes de actuación e informes de fiscalización, para verificar el adecuado cumplimiento de legalidad y el respeto a lo regulado en la norma estatal y la correspondiente normativa autonómica; y finalmente la realización de informes de fiscalización operativa sobre la eficacia y eficiencia de las decisiones automatizadas que conlleven cualquier tipo de disposición de fondos públicos.

Ni la automatización puede convertirse en una excusa para la opacidad administrativa, ni la modernización del sector público puede hacerse a costa de la ruptura de la igualdad de oportunidades en el acceso a las ayudas públicas, que pueden verse limitadas a quienes tengan los conocimientos informáticos suficientes y la experiencia necesaria para relacionarse con una Administración pública digital. En un debate que plantea abiertamente la crisis de la legitimidad del Estado por los posibles efectos de una digitalización mal entendida y diseñada, el control externo debe ejercer su papel de garante de los derechos de la ciudadanía.

8. Se puede consultar asimismo el trabajo reciente de FREEMAN et alia (2020) sobre las agencias de los Estados Unidos.

5. Bibliografía

- ALAMILLO DOMINGO, I. y URIOS APARISI, F.X. (2011): «*La actuación administrativa automatizada en el ámbito de las administraciones públicas. Análisis jurídico y metodológico para la construcción y la explotación de trámites automáticos*». Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- ALPERS, S., BECKER, C., PIEPER, M., WAGNER, M. & OBERWEIS, A. (2019): «*Legal challenges of Robotic Process Automation (RPA) in administrative services*». CEUR-WS, vol. 1.
- BORRY, E. L. & GETHA-TAYLOR, H. (2018): «*Automation in the Public Sector: Efficiency at the Expense of Equity?*». Public Integrity, DOI: 10.1080/10999922.2018.1455488.
- CALO, R. & D. K. CITRON (2020): «*The Automated Administrative State: A Crisis of Legitimacy*». Boston University School of Law.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2020): «*Automatización e Inteligencia Artificial*», en MARTÍN DELGADO, I. (coord.): «El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la administración pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica». Ed. IUSTEL.
- COBBE, J. (2019): «*Administrative law and the machines of government: judicial review of automated public-sector decision making*». Legal Studies (2019), pp. 1-20. DOI:10.1017/lst.2019.9
- CORTÉS, O. (2020): «*Algoritmos y algunos retos jurídico-institucionales para su aplicación en la administración pública*». Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas, 18, pp. 54-63.
- COTINO, L. (2020): «*Garantías frente a la huida del Derecho administrativo del uso de la inteligencia artificial en el sector público*». Cátedra PAGODA, Universidad de Valencia, 11 de noviembre de 2020.
- DALY, P. (2019): «*Artificial Administration: Administrative Law in the Era of Machines*». Working Paper, Ottawa University.
- FINK, M. (2019): «*Automated Decision-Making and Administrative Law*». Max Planck Institute for Innovation and Competition Research Paper n.º 19-10.
- FREEMAN ENGSTROM, D., HO, D. E., SHARKEY, C. M. & CUÉLLAR, M. F. (2020): «*Government by Algorithm: Artificial Intelligence in Federal Administrative Agencies. Report submitted to the Administrative Conference of the United States*».
- GAMERO CASADO, E. (2021): «*Necesidad de motivación e invalidez de los actos administrativos sustentados en inteligencia artificial o algoritmos*». Almacén de derecho, 4 de febrero de 2021.
- GOVERNMENT OF CANADA (2020): «*Directive on Automated Decision-Making*».
- HOUY, C., HAMBERG, M. & FETTKE, P. (2019): «*Robotic Process Automation in Public Administrations*». En Michael Räckers [et al.] (Hrsg.): Digitalisierung von Staat und Verwaltung. Lecture Notes in Informatics (LNI), Gesellschaft für Informatik, Bonn 2019, pp. 62-74.
- MARTÍN DELGADO, I. (2020): «*Naturaleza, concepto y régimen jurídico de la actuación administrativa automatizada*». Revista de Administración Pública, n.º 180, pp. 353-386.
- MISURACA, G., BARCEVICIUS, G. & CODAGNONE, C. (2020): «*Exploring Digital Government Transformation in the EU*». Joint Research Centre - Science for Policy Reports.
- OCDE (2021): «*Data-driven integrity. The Path to Becoming a Data-driven Public Sector*».
- PWC (2020): «*Approaching Robotic Process Automation with confidence*».
- SARASIBAR, M. (2020): «*Integrando la inteligencia artificial en la Administración*». Cátedra PAGODA, Universidad de Valencia, 12 de noviembre de 2020.
- TODOLÍ SIGNES, A. (2020): «*Retos legales del uso del big data en la selección de sujetos a investigar por la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social*». Revista Galega de Administración Pública, 59 (enero-junio).
- VALERO TORRIJOS, J. (2021): «*La regulación de la inteligencia artificial desde el derecho administrativo: transparencia, motivación, control*». Unidad didáctica V del curso propio de la UCLM en Derecho administrativo e inteligencia artificial (DAIA).
- ZALNIERIUTE, M., BENNETT-MOSES, L. & WILLIAMS, G. (2019): «*The Rule of Law and Automation of Government Decision-Making*». Modern Law Review, vol. 82, n.º 3.

DOCUMENTACIÓN, NOTAS

Y COMUNICACIONES



El profesor Fernández Pirla, un ejemplo permanente

JUAN VELARDE FUERTES

Consejero Emérito del Tribunal de Cuentas

Cuando se efectúa una historia completa del desarrollo económico de los países, a través de historias personales interesantes, siempre será necesario, para comprender la trascendencia de instituciones económicas significativas, tener en cuenta de qué modo actuaron en ella, con fuerte personalidad, especialmente los que vivieron con intensidad problemas de la ciencia económica. Véase lo ocurrido en España a partir de la creación de las Facultades de Ciencias Económicas, y en ellas, contémlense ciertas personalidades que acabaron siendo decisivas. Pero para el nacimiento de ese mundo, habían existido previamente en España varias raíces que no se pueden ignorar. En primer lugar, tuvo gran importancia la enseñanza de la Economía, en sus variados aspectos, en las Facultades de Derecho; pero no se puede dejar a un lado la aparición de cátedras de esta materia en las Escuelas de Ingenieros. También existe un tercer camino: el del papel que desempeñaron toda una serie de instituciones privadas, ligadas a áreas donde existía fuerte demanda de personal especializado en economía, centros, como por ejemplo, la Universidad Comercial de Deusto, donde se seleccionaba a alumnos procedentes de familias, para las que sería lógico que cuando concluyesen el periodo educativo, estos ocupasen altos puestos en las direcciones empresariales. Pero aunque esta formación profesional tuvo una gran importancia, existió un complemento extraordinario, que provocó lo que se podría llamar promoción social, gracias a la aparición de las Escuelas de Comercio, las cuales se encontraban muy extendidas por todo el territorio nacional, creando así una amplitud notable de posibilidades para toda nuestra sociedad. Debe añadirse que de todos estos planteamientos han derivado grandes maestros que pasaron, en multitud de ocasiones, de un ámbito educativo a otro. Uno de los casos, típico en este sentido y que, también habría que calificar como ejemplar es precisamente el de José María Fernández Pirla, en la que pasó de una preparación inicial específica a otras muy concretas.

También fue el de Flores de Lemus, que inició su vida académica en la Facultad de Derecho; o lo sucedido en la Universidad de Deusto, donde se contempla cómo llegó a la economía de cuestiones totalmente ajenas, Demetrio Iparraguirre J.S.; y en el caso de las Escuelas Técnicas ¿es posible no tener en cuenta en cuánto a sus notables aportaciones, a Vergara Doncel?

Por eso, cuando nos encontramos con un gran economista, como ha sido el caso de José María Fernández Pirla, forzosamente nos vemos obligados a comprender la importancia que consiguió tener en multitud de aspectos a lo largo de su vida que es preciso conocer todo el conjunto de trabajos de él, que, cuando se analizan, evidencia que se orientó hacia cuestiones económicas apasionadamente interesantes. Y eso lo inició a partir del momento en que parte de la primera promoción matriculada en la Sección de Economía de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas en el año 1943, teniendo un antecedente inmediato, porque previamente había sido un estudiante de Escuela de Comercio. De ahí que las calificaciones que previamente había conseguido, le convertían simultáneamente en Licenciado en Ciencias Económicas, en Intendente Mercantil y en Actuario de Seguros. Rápidamente recibió el Doctorado en Economía, Premio extraordinario. Con esta amplia base, que hay que calificar como excelente se orientó tanto hacia avances importantes al servicio de empresas como al de la Administración Pública y, para eso, además se licenció en Derecho.

Para que se entienda la multitud de opciones que de ahí se desprendieron, basta señalar que pasó a optar, y triunfó a la cátedra de Economía de la Empresa en la Universidad Complutense, y lo logró con gran rapidez. Sus explicaciones estaban respaldadas por los antecedentes señalados, que las convirtieron en especialmente atractivas. Es preciso añadir que también había pasado a ser Agente de Cambio y Bolsa, Técnico Superior de Administración Civil del Estado, Inspector de Finanzas del Estado y Corredor de Comercio.

Pero al enlazar su labor docente e investigadora con una presencia adicional generada por su actividad directa en multitud de exigencias diferentes, es preciso destacar que las posiciones que adoptaba pasaron a ser, de inmediato, muy interesantes. Por ejemplo, destaca Vicente Salas Fumás en su trabajo *La economía de la empresa en la Universidad Pública española*, que Fernández Pirla, en su obra *Sobre el concepto y contenido de la Economía de la Empresa*, publicada en *Técnica Económica* en 1959, muestra que para él, el objeto formal de la Economía de la Empresa era «la determinación de las leyes de equilibrio de la misma». Noción de equilibrio que, acertadamente, señala Salas Fumás ser un elemento importante en la metodología de dicha disciplina, pero tanto él como Fernández Pirla, destacan que «ese equilibrio tiene un significado distinto del equilibrio que utiliza la economía general para establecer las predicciones sobre la solución de los problemas de asignación de recursos que trata de resolver». Concretamente, Fernández Pirla en ese trabajo en *Técnica Económica*, sintetizó así estas diferencias, y lo destacó porque nos informa sobre la orientación básica que él tenía: «Si quisiéramos precisar la diferencia, diríamos que las leyes microeconómicas —objeto de la Economía de la Empresa— hacen referencia al equilibrio de la empresa concebida como organización funcional, es decir, en sus elementos y magnitudes componentes, mientras que en las leyes descritas en la *Teoría Económica* general son meramente enunciativas y los principios generales que rigen el equilibrio de la empresa en el concierto económico, de carácter muy amplio y, por consiguiente, nada concreto». Me parece preciso añadir que se trataba también de una tesis del profesor Torres Martínez, recogida a su vez por Fernández Pirla en el *Prólogo* que puso a la obra de M. Berlanga, *Economía de la Empresa* (Biblioteca de Comercio y Finanzas, 1954). Y Fernández Pirla en *Economía y gestión de la empresa* (ICE, 1975) señaló en la pág. 18 que «la aplicación (por la Gerencia de la empresa) de los nuevos métodos a los problemas, ha permitido la resolución efectiva, esto es, real de los problemas del equilibrio previstos y resueltos en forma abstracta por la *Teoría Económica*». Son, por consiguiente, «estos métodos los que han permitido alcanzar una consistencia efectiva a la Economía de la Empresa como consecuencia de la aplicación económica y han contribuido con ello en no pequeño grado, a su conformación científica y a la fijación de sus límites».

Así fue cómo logró Fernández Pirla —como nos señala Juan Antonio Maroto Acín en *Un ensayo sobre la enseñanza de la Economía de la Empresa*— encontrarse dentro de un conjunto doctrinal que, aunque admitiese que la Economía de la Empresa no era una ciencia autónoma, sí estaba ligada a lo que trataba nuestro autor en la obra *Economía y gestión de la empresa*, en la que se refería, en el fondo, a un «reiterado (talante), tanto en Facultades como en Escuelas de Comercio, así como desde su creación en Escuelas Universitarias de estudios empresariales». Añade Maroto Acín que «las revistas científicas en temas empresariales, sin olvidar originales planteamientos de nivel académico como el gestado del modelo de Universidad Comercial por el que había apostado la Compañía de Jesús, —primero en la Universidad de Deusto y posteriormente, en otros lugares—, exigían aportaciones académicas importantes, no sólo en diversas revistas doctrinales, en muchas de las cuales participaba precisamente Fernández Pirla, sino también en multitud de ámbitos de debate. En relación con la Compañía de Jesús, destaquemos el papel que en la creación de ICADE tuvieron el catedrático Ursicino Álvarez; los padres Prieto, Díaz de Aguilar y Sevilla —por parte de la propia Compañía—; y Fernández Pirla, como explica Javier Martínez Laquidain en su obra titulada *De ICADE a Comillas*, historia de una Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, en la que se dice: «el proyecto obtuvo el refrendo de los empresarios que fueron consultados y también el de los alumnos, puesto que más de un centenar se matricularon en el primer curso (1960-1961)». Todo esto creó una creciente aureola de prestigio de nuestro profesor.

Y de ahí se derivaron una serie de consecuencias sobre cómo debería estructurarse seriamente la enseñanza de la Economía de la Empresa, y naturalmente, con intensidad, en el lugar en que era catedrático de ella, en la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas, en su Sección de Economía. De la Universidad Complutense de Madrid. Como yo también pertenecía a ella, siempre me admiraba la intensidad con que trabajaba Fernández Pirla. Todos estábamos convencidos que acabaría llegando muy lejos.

Y efectivamente llegó, no sólo por esos puestos y planteamientos que he señalado, logrados en mil ocasiones tras multitud de pruebas previas, sino porque aceptó responsabilidades exclusivamente en relación con esos planteamientos. Un caso típico

fue el de su llegada a ser elegido Decano de la Facultad, y que él asumió, a pesar del ambiente que existía, tanto por lo que se refería a los estudiantes, como también, en cifras significativas, a los profesores, dentro de aquel talante de oposición que más de una vez se ha expuesto con el nombre «del ambiente del 68». No se asustó, y tampoco lo hizo en el período de la Transición, en el que, como consecuencia de su calidad intelectual organizativa, se decidió culminase sus servicios a España como Consejero y Presidente del Tribunal de Cuentas, designado por las Cortes Generales. Este puesto lo ocupó desde 1982 a 1991. Y no fue éste el único papel de alta responsabilidad en el Sector Público que ostentó, pues había sido vocal del Consejo Superior de Contabilidad en el Ministerio de Economía y Hacienda, y vocal del Consejo Superior del Turismo en el Ministerio de Información y Turismo. Su visión del futuro, intuyendo la importancia que acabaría teniendo la economía de China, especialmente para España, a causa de nuestra situación geográfica, le movió a

aceptar el dirigir un glosario chino-español de terminología de auditoría, publicado simultáneamente en Pekín y en Madrid. Este esfuerzo, del que se puede derivar importancia económica, se ha prolongado posteriormente, en la línea por él creada, a través de becarios en ambas lenguas, por parte del ICO.

Toda esta relación que he efectuado, no es más que una parcial síntesis de lo que, a lo largo de su vida, afrontó Fernández Pirla. Se puede por eso recordar aquello que Stigler señaló en sus Memorias de un economista, cuando nos indicaba que, precisamente, si se acepta asumir todo un amplísimo conjunto de aportaciones, surge lo fundamental para crear la personalidad de un gran economista. Pero eso exige algo adicional, que es precisamente lo que se encuentra en esta expresión que Azorín redactó en su obra Antonio Azorín: «Inercia, es renunciamiento, ininteligencia». La vida de Fernández Pirla, que fue radicalmente opuesta a la inercia, es por eso un ejemplo permanente.

Miguel Álvarez Bonald, una vida dedicada al Tribunal de Cuentas

JOSÉ ANTONIO PAJARES GIMÉNEZ

Letrado del Tribunal de Cuentas

CARLOS CUBILLO RODRÍGUEZ

Letrado del Tribunal de Cuentas

El pasado día 8 de marzo de 2021 falleció en Madrid Miguel Carlos Álvarez Bonald, una persona que deja una profunda huella personal y profesional en el Tribunal de Cuentas, como Censor del mismo, Decano de la entonces Sección Primera, Letrado de la Casa, Secretario General, Presidente de la Sección de Enjuiciamiento y Consejero integrante de la Comisión de Gobierno.

Miembro del Cuerpo de Censores Letrados y Contables, primero, y del de Letrados del Tribunal de Cuentas, después, desarrolló toda su carrera profesional en dicha Institución, a la que dedicó su esmerado trabajo y a la que ayudó a afrontar los retos de cada momento desde puestos diferentes, pero siempre relevantes.

Como Secretario General, llevó la Secretaría General del Tribunal de Cuentas al lugar que le correspondía, imprimió a la gestión de personal un espíritu humanista precursor de las modernas estrategias de gestión del capital intelectual en un momento en el que aún no estaban desarrolladas en el Sector Público Español. Desde esa atalaya, comprendió con enorme lucidez la importancia de potenciar las buenas relaciones entre los profesionales del Tribunal, de todos los rangos administrativos, y empezó a desarrollar la que sería una de sus cualidades más respetadas: su condición de buen mediador, de persona partidaria del consenso, de interlocutor abierto, empático y dialogante.

También fue miembro del Pleno del Tribunal de Cuentas desde 1991 hasta 2002, ocupando en dicho mandato el cargo de Consejero titular del Departamento Tercero de la Sección de Enjuiciamiento y de Presidente de la misma, por lo que formó parte de la Comisión de Gobierno. La relevancia de estos puestos le permitió aportar a la organización y funcionamiento del Tribunal de Cuentas y a la doctrina sobre el enjuiciamiento de responsabilidades contables su criterio siempre sensato y fundado.

Fue autor de una larga lista de trabajos doctrinales recogidos en las más prestigiosas publicaciones profesionales, dedicando la mayor parte de su actividad científica al estudio de la historia del Tribunal de Cuentas, de los aspectos esenciales de la función fiscalizadora y jurisdiccional del mismo y de la actividad económico-financiera del Sector público y su control. Deben destacarse, en este apartado, sus interesantes aportaciones sobre la que sería futura Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y sus artículos en la revista Crónica, que publicaba la Asociación de los Cuerpos Superiores de Letrados y Auditores del Tribunal con el Servicio de Publicaciones del mismo.

Otro aspecto reseñable de Miguel Álvarez Bonald es que fue un auténtico embajador del Tribunal en todos los foros institucionales. Prueba de ello son los galardones que a lo largo de su vida recibió de diversas entidades públicas y privadas, en reconocimiento a su carrera, como el Premio Mariano Zufía que se le concedió en 2012 por la Fundación FIASEP.

Su inquietud profesional, su admirable don de gentes y su lealtad institucional hicieron de él una persona reconocida y respetada en el ámbito parlamentario, administrativo, judicial y académico. A ello contribuyó también su extraordinario talento para hablar en público. Siempre fueron muy aplaudidas sus intervenciones ante todo tipo de audiencias porque su oratoria era vibrante, elegante y, a la vez, cercana.

Esta capacidad para expresar en público sus opiniones con brillantez y estilo no solo era un talento natural sino que, además, era consecuencia de la extraordinaria erudición que le caracterizaba por su condición de devorador de ensayos y novelas, amante del teatro y experto de primera línea en cine, materia esta última sobre la que era capaz de contestar a cualquier pregunta,

por difícil que fuera, especialmente si el director de la película era su admirado John Ford.

La solidez de su formación, la riqueza de su experiencia, la honradez de sus convicciones y un elegante sentido del humor hacían de Miguel Álvarez Bonald una autoridad profesional, un ejemplo de ética pública y un interesante conversador.

Encarnaba un modelo de servidor público que, por tener este conjunto de cualidades, méritos y valores, resulta reivindicable en cualquier momento histórico. Por ello su magisterio le ha sobrevivido y su forma generosa de entender la dedicación a los asuntos públicos seguirá siendo un ejemplo para todos los que le conocimos y para quienes no tuvieron ocasión de tratarle pero han podido percibir la riqueza de su legado intelectual.

Miguel Álvarez Bonald, además, en la difícil andadura de la amistad llegó a las cotas más altas y siempre fue el prototipo de la grandeza humana, y es que las grandes almas son como las nubes: recogen para verter y el repartió lo que llevaba consigo, inteligencia, comprensión, apoyo, solidaridad..., porque, parafraseando una cita del célebre filósofo estagirita, Miguel pensaba como piensan los sabios, pero hablaba y actuaba como la gente sencilla.

Decía Bertrand Russell que la vida solo se entiende mirando hacia atrás pero que hay que vivirla hacia delante. Por eso Miguel Álvarez Bonald no solo ha impregnado la historia reciente del Tribunal de Cuentas sino que, por su amplitud de miras, es un referente para el presente y el futuro de la Institución.

LEGISLACIÓN

Y JURISPRUDENCIA



1C_2020

JAVIER MEDINA GUIJARRO
JOSÉ ANTONIO PAJARES GIMÉNEZ

INTRODUCCIÓN

Siguiendo similar metodología a la de los números anteriores, ofrecemos en esta sección al lector interesado en ello una información de carácter general sobre la legislación y la jurisprudencia más relevante producida en el primer cuatrimestre del año, en relación con las materias que directa o indirectamente afectan a la actividad económica-financiera del sector público, sin que en el periodo a que se refiere este número de la Revista se hayan publicado en el Boletín Oficial del Estado fiscalizaciones aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas.

En la primera parte «Legislación y otros aspectos» constan, sistemáticamente ordenadas, Leyes del Estado y, en su caso, Autonómicas, Decretos u Órdenes ministeriales, y demás Resoluciones. La información que se proporciona consiste en el enunciado de la disposición y en la referencia del periódico oficial donde se publica, para facilitar su consulta.

La segunda parte «Jurisprudencia» recoge, principalmente, las resoluciones dictadas por la Sala de Justicia de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal, figurando una breve descripción de su fundamentación jurídica. También se hace mención, cuando procede, de las sentencias y autos pronunciados por el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo en materias que afecten al Tribunal de Cuentas, así como de las cuestiones y recursos de inconstitucionalidad que, por su relevancia, merecen citarse.

1. LEGISLACIÓN Y OTROS ASPECTOS

1.1. LEYES ESTATALES Y DISPOSICIONES CON VALOR DE LEY

- **REAL DECRETO-LEY 1/2020, de 14 de enero**, por el que se establece la revalorización y mantenimiento

de las pensiones y prestaciones públicas del sistema de Seguridad Social. (BOE n.º 13, de 15 de enero de 2020)

- **REAL DECRETO-LEY 2/2020, de 21 de enero de 2020**, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público. (BOE n.º 19, de 22 de enero de 2020)
- **REAL DECRETO-LEY 3/2020, de 4 de febrero**, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados, de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales. (BOE n.º 31, de 5 de febrero de 2020)
- **REFORMA del Reglamento del Congreso de los Diputados** por la que se modifica el artículo 46.1. (BOE n.º 33, de 7 de febrero de 2020)
- **REFORMA del Reglamento del Senado** por la que se modifica el artículo 49.2 y 3. (BOE n.º 34, de 8 de febrero de 2020)
- **REAL DECRETO-LEY 4/2020, de 18 de febrero**, por el que se deroga el despido objetivo por faltas de asistencia al trabajo establecido en el artículo 52.d) del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre. (BOE n.º 43, de 19 de febrero de 2020)
- **REAL DECRETO-LEY 5/2020, de 25 de febrero**, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación. (BOE n.º 49, de 26 de febrero de 2020)
- **REAL DECRETO-LEY 6/2020, de 10 de marzo**, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública. (BOE n.º 62, de 11 de marzo de 2020)

- **REAL DECRETO-LEY 7/2020, de 12 de marzo**, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19. (BOE n.º 65, de 13 de marzo de 2020)
- **REAL DECRETO-LEY 8/2020, de 17 de marzo**, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. (BOE n.º 73, de 18 de marzo de 2020)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DEL REAL DECRETO-LEY 7/2020, de 12 de marzo**, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19. (BOE n.º 76, de 20 de marzo de 2020)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DEL REAL DECRETO-LEY 8/2020, de 17 de marzo**, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. (BOE n.º 76, de 20 de marzo de 2020)
- **REAL DECRETO-LEY 9/2020, de 27 de marzo**, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19. (BOE n.º 86, de 28 de marzo de 2020)
- **REAL DECRETO-LEY 10/2020, de 29 de marzo**, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19. (BOE n.º 87, de 29 de marzo de 2020)
- **REAL DECRETO-LEY 11/2020, de 31 de marzo**, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19. (BOE n.º 91, de 1 de abril de 2020)
- **REAL DECRETO-LEY 12/2020, de 31 de marzo**, de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género. (BOE n.º 91, de 1 de abril de 2020)
- **REAL DECRETO-LEY 13/2020, de 7 de abril**, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario. (BOE n.º 98, de 8 de abril de 2020)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DEL REAL DECRETO-LEY 11/2020, de 31 de marzo**, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19. (BOE n.º 99 de 9 de abril de 2020)
- **REAL DECRETO-LEY 14/2020, de 14 de abril**, por el que se extiende el plazo para la presentación e ingreso de determinadas declaraciones y autoliquidaciones tributarias. (BOE n.º 105, de 15 de abril de 2020)
- **REAL DECRETO-LEY 15/2020, de 21 de abril**, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo. (BOE n.º 112, de 22 de abril de 2020)
- **REAL DECRETO-LEY 16/2020, de 28 de abril**, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia. (BOE n.º 119, de 29 de abril de 2020)

1.2. LEYES AUTONÓMICAS Y DISPOSICIONES CON VALOR DE LEY

Comunidad Autónoma de Andalucía

- **LEY 6/2019, de 19 de diciembre**, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2020. (BOE n.º 21, de 24 de enero de 2020)

Comunidad Autónoma de Aragón

- **LEY 10/2019, de 30 de diciembre**, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2020. (BOE n.º 14, de 16 de enero de 2020)

Comunidad Autónoma de Asturias

- **LEY 8/2019, de 30 de diciembre**, de Presupuestos Generales para 2020. (BOE n.º 24, de 28 de enero de 2020)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA LEY 8/2019, de 30 de diciembre**, de Presupuestos Generales para 2020. (BOE n.º 100, de 10 de abril de 2020)

Comunidad Autónoma de Canarias

- **LEY 18/2019, de 2 de diciembre**, de medidas urgentes de ordenación del empleo público en las administraciones canarias. (BOE n.º 14, de 16 de enero de 2020)
- **LEY 19/2019, de 30 de diciembre**, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2020. (BOE n.º 29, de 3 de febrero de 2020)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA LEY 19/2019, de 30 de diciembre**, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2020. (BOE n.º 53, de 2 de marzo de 2020)

Comunidad Autónoma de Cantabria

- **LEY 4/2019, de 23 de diciembre**, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2020. (BOE n.º 13, de 15 de enero de 2020)
- **LEY 5/2019, de 23 de diciembre**, de Medidas Fiscales y Administrativas. (BOE n.º 13, de 15 de enero de 2020)

Comunidad de Castilla-La Mancha

- **LEY 5/2019, de 23 de julio, por la que se modifica la Ley 11/2003, de 25 de septiembre** del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. (BOE n.º 28, de 1 de febrero de 2020)
- **LEY 6/2019, de 25 de noviembre**, del Estatuto de las Mujeres Rurales de Castilla-La Mancha. (BOE n.º 28, de 1 de febrero de 2020)
- **LEY 7/2019, de 29 de noviembre**, de Economía Circular de Castilla-La Mancha. (BOE n.º 28, de 1 de febrero de 2020)
- **LEY 8/2019, de 13 de diciembre**, de Participación de Castilla-La Mancha. (BOE n.º 31, de 5 de febrero de 2020)
- **LEY 9/2019, de 13 de diciembre**, de Mecenazgo Cultural de Castilla-La Mancha. (BOE n.º 31, de 5 de febrero de 2020)

- **LEY 11/2019, de 20 de diciembre**, de Medidas Administrativas y Tributarias de Castilla-La Mancha. (BOE n.º 37, de 12 de febrero de 2020)
- **LEY 10/2019, de 20 de diciembre**, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2020. (BOE n.º 38, de 13 de febrero de 2020)
- **LEY 1/2020, de 3 de febrero**, del Tercer Sector Social de Castilla-La Mancha. (BOE n.º 106, de 16 de abril de 2020)
- **LEY 2/2020, de 7 de febrero**, de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha. (BOE n.º 106, de 16 de abril de 2020)

Comunidad Autónoma de Cataluña

- **LEY 9/2019, de 23 de diciembre**, de modificación de la ley 16/2017, del cambio climático, en cuanto al impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica. (BOE n.º 12, de 14 de enero de 2020)
- **LEY 10/2019, de 23 de diciembre**, de puertos y de transporte en aguas marítimas y continentales. (BOE n.º 12, de 14 de enero de 2020)
- **DECRETO-LEY 15/2019, de 26 de noviembre**, por el que se modifica el artículo 13 del Decreto-ley 4/2010, de 3 de agosto, de medidas de racionalización y simplificación de la estructura del sector público de la Generalidad de Cataluña. (BOE n.º 12 de 14 de enero de 2020)
- **DECRETO-LEY 16/2019, de 26 de noviembre**, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías renovables. (BOE n.º 12, de 14 de enero de 2020)
- **DECRETO-LEY 17/2019, de 23 de diciembre**, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda. (BOE n.º 45, de 21 de febrero de 2020)
- **LEY 1/2020, de 17 de febrero**, de modificación de la Ley 14/2017, de la renta garantizada de ciudadanía. (BOE n.º 51, de 28 de febrero de 2020)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DEL DECRETO-LEY 17/2019, de 23 de diciembre**, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda. (BOE n.º 51, de 28 de febrero de 2020)

- **DECRETO-LEY 1/2020, de 21 de enero**, por el que se modifica el Decreto-ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda. (BOE n.º 71, de 17 de marzo de 2020)
- **DECRETO-LEY 2/2020, de 21 de enero**, de necesidades financieras del sector público de prórroga presupuestaria y de modificación del texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 3/2003, de 4 de noviembre. (BOE n.º 71, de 17 de marzo de 2020)

Comunidad Autónoma de Extremadura

- **LEY 1/2020, de 31 de enero**, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para el año 2020. (BOE n.º 44, de 20 de febrero de 2020)
- **DECRETO-LEY 1/2020, de 18 de marzo**, por el que se establecen medidas liberalizadoras de los horarios de apertura de las actividades comerciales habilitadas por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionado por el COVID-19. (BOE n.º 112, de 22 de abril de 2020)
- **DECRETO-LEY 2/2020, de 25 de marzo**, de medidas urgentes de carácter tributario para paliar los efectos del COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Extremadura. (BOE n.º 112, de 22 de abril de 2020)
- **DECRETO-LEY 3/2020, de 25 de marzo**, por el que se aprueban medidas urgentes y extraordinarias en el ámbito administrativo para responder al impacto de la crisis ocasionada por el COVID-19. (BOE n.º 112, de 22 de abril de 2020)
- **DECRETO-LEY 4/2020, de 1 de abril**, por el que se adoptan medidas urgentes y extraordinarias en el ámbito de la contratación pública para responder al impacto de la crisis ocasionada por el COVID-19. (BOE n.º 112, de 22 de abril de 2020)
- **DECRETO-LEY 5/2020, de 3 de abril**, por el que se aprueban medidas urgentes y extraordinarias en materia de política social y sanitaria. (BOE n.º 112, de 22 de abril de 2020)

Comunidad Autónoma de Galicia

- **LEY 6/2019, de 23 de diciembre**, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2020. (BOE n.º 33, de 7 de febrero de 2018)
- **LEY 7/2019, de 23 de diciembre**, de medidas fiscales y administrativas. (BOE n.º 33, de 7 de febrero de 2020)

Comunidad Autónoma de las Illes Balears

- **LEY 19/2019, de 30 de diciembre**, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2020. (BOE n.º 18 de 21 de enero de 2020)
- **DECRETO-LEY 1/2020, de 17 de enero**, contra el turismo de excesos para la mejora de la calidad en zonas turísticas. (BOE n.º 43, de 19 de febrero de 2020)
- **DECRETO-LEY 2/2020, de 31 de enero**, de medidas urgentes para el impulso y estímulo del Parque Balear de Innovación Tecnológica (ParcBit). (BOE n.º 57, de 6 de marzo de 2020)

Comunidad Foral de Navarra

- **LEY FORAL 32/2019, de 23 de diciembre**, por la que se deroga el apartado 5 del artículo 3 bis de la Ley Foral 19/1996, de 4 de noviembre, de incompatibilidades de los miembros del Gobierno de Navarra y de los altos cargos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. (BOE n.º 12, de 14 de enero de 2020)
- **LEY FORAL 1/2020, de 23 de enero**, de Cuentas Generales de Navarra de 2018. (BOE n.º 39, de 14 de febrero de 2020)
- **LEY FORAL 2/2020, de 23 de enero**, por la que se prolonga la vigencia y se modifica la Ley Foral 18/2016, de 13 de diciembre, reguladora del Plan de Inversiones Locales 2017-2019. (BOE n.º 39, de 14 de febrero de 2020)
- **DECRETO FORAL LEGISLATIVO 1/2020, de 19 de febrero**, de Armonización Tributaria, por el que

se modifican la Ley Foral 19/1992, de 30 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, y el Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido, aprobado por el Decreto Foral 86/1993, de 8 de marzo. (BOE n.º 56, de 5 de marzo de 2020)

- **LEY FORAL 3/2020, de 27 de febrero**, por la que se establece la cuantía y reparto del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los tributos de Navarra por transferencias corrientes y otras ayudas para el año 2020. (BOE n.º 60, de 10 de marzo de 2020)
- **LEY FORAL 5/2020, de 4 de marzo**, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2020. (BOE n.º 71, de 17 de marzo de 2020)
- **DECRETO-LEY FORAL 1/2020, de 18 de marzo**, por el que se aprueban medidas urgentes para responder al impacto generado por la crisis sanitaria del coronavirus (COVID-19). (BOE n.º 99, de 9 de abril de 2020)
- **DECRETO-LEY FORAL 2/2020, de 25 de marzo**, por el que se aprueban medidas urgentes para responder al impacto generado por la crisis sanitaria del coronavirus (COVID-19). (BOE n.º 99, de 9 de abril de 2020)
- **LEY FORAL 6/2020, de 6 de abril**, por la que se aprueban medidas urgentes para responder al impacto generado por la crisis sanitaria del coronavirus (COVID-19). (BOE n.º 111, de 21 de abril de 2020)
- **LEY FORAL 7/2020, de 6 de abril**, por la que se aprueban medidas urgentes para responder al impacto generado por la crisis sanitaria del coronavirus (COVID-19). (BOE n.º 111, de 21 de abril de 2020)
- **LEY FORAL 10/2020, de 8 de abril**, por la que se modifica la Ley Foral 5/2020, de 4 de marzo, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2020. (BOE n.º 111, de 21 de abril de 2020)

Comunidad Autónoma del País Vasco

- **LEY 11/2019, de 20 de diciembre**, de Cooperativas de Euskadi. (BOE n.º 14, de 16 de enero de 2020)

- **LEY 13/2019, de 27 de diciembre**, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2020. (BOE n.º 14, de 16 de enero de 2020)

Comunidad Autónoma de La Rioja

- **LEY 1/2020, de 30 de enero**, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2020. (BOE n.º 36, de 11 de febrero de 2020)
- **LEY 2/2020, de 30 de enero**, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2020. (BOE n.º 36, de 11 de febrero de 2020)
- **LEY 3/2020, de 10 de febrero**, por la que se modifica el nombre del municipio de Lumbreras. (BOE n.º 51, de 28 de febrero de 2020)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA LEY 1/2020, de 30 de enero**, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2020. (BOE n.º 73, de 18 de marzo de 2020)

Comunitat Valenciana

- **LEY 9/2019, de 23 de diciembre**, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat. (BOE n.º 20, de 23 de enero de 2020)
- **LEY 10/2019, de 27 de diciembre**, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2020. (BOE n.º 24, de 28 de enero de 2020)

1.3. REALES DECRETOS

- **REAL DECRETO 2/2020, de 12 de enero**, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales. (BOE n.º 11, de 13 de enero de 2020)
- **REAL DECRETO 3/2020, de 12 de enero**, sobre las Vicepresidencias del Gobierno. (BOE n.º 11, de 13 de enero de 2020)
- **REAL DECRETO 10/2020, de 14 de enero**, por el que se crean Subsecretarías en los departamentos ministeriales. (BOE n.º 13, de 15 de enero de 2020)

- **REAL DECRETO 136/2020, de 27 de enero**, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno. (BOE n.º 24, de 28 de enero de 2020)
- **REAL DECRETO 139/2020, de 28 de enero**, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. (BOE n.º 25, de 29 de enero de 2020)
- **REAL DECRETO 231/2020, de 4 de febrero**, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2020. (BOE n.º 31, de 5 de febrero de 2020)
- **REAL DECRETO 307/2020, de 11 de febrero**, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Política Territorial y Función Pública. (BOE n.º 37 de 12 de febrero de 2020)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DEL REAL DECRETO 136/2020, de 27 de enero**, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno. (BOE n.º 43, de 19 de febrero de 2020)
- **REAL DECRETO 372/2020, de 18 de febrero**, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa. (BOE n.º 43, de 19 de febrero de 2020)
- **REAL DECRETO 373/2020, de 18 de febrero**, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. (BOE n.º 43, de 19 de febrero de 2020)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DEL REAL DECRETO 307/2020, de 11 de febrero**, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Política Territorial y Función Pública. (BOE n.º 46, de 22 de febrero de 2020)
- **REAL DECRETO 309/2020, de 11 de febrero**, sobre el régimen jurídico de los establecimientos financieros de crédito y por el que se modifica el Reglamento del Registro Mercantil, aprobado por el Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio, y el Real Decreto 84/2015, de 13 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito. (BOE n.º 48, de 25 de febrero de 2020)
- **REAL DECRETO 399/2020, de 25 de febrero**, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno. (BOE n.º 49, de 26 de febrero de 2020)
- **REAL DECRETO 403/2020, de 25 de febrero**, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. (BOE n.º 50, de 27 de febrero de 2020)
- **REAL DECRETO 404/2020, de 25 de febrero**, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Ciencia e Innovación. (BOE n.º 50, de 27 de febrero de 2020)
- **REAL DECRETO 371/2020, de 18 de febrero**, por el que se aprueba el Reglamento de Extracciones Marítimas. (BOE n.º 51, de 28 de febrero de 2020)
- **REAL DECRETO 431/2020, de 3 de marzo**, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Universidades. (BOE n.º 56, de 5 de marzo de 2020)
- **REAL DECRETO 430/2020, de 3 de marzo**, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y por el que se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. (BOE n.º 57, de 6 de marzo de 2020)
- **REAL DECRETO 452/2020, de 10 de marzo**, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. (BOE n.º 63, de 12 de marzo de 2020)
- **REAL DECRETO 453/2020, de 10 de marzo**, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Justicia y se modifica el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado, aprobado por el Real Decreto 997/2003, de 25 de julio. (BOE n.º 63, de 12 de marzo de 2020)
- **REAL DECRETO 454/2020, de 10 de marzo**, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad, y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. (BOE n.º 63, de 12 de marzo de 2020)
- **REAL DECRETO 455/2020, de 10 de marzo**, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Igualdad. (BOE n.º 63, de 12 de marzo de 2020)

- **CORRECCIÓN DE ERRORES DEL REAL DECRETO 403/2020, de 25 de febrero**, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. (BOE n.º 65, de 13 de marzo de 2020)
- **REAL DECRETO 463/2020, de 14 de marzo**, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. (BOE n.º 67, de 14 de marzo de 2020)
- **REAL DECRETO 464/2020, de 17 de marzo**, por el que se modifica el Real Decreto 399/2020, de 25 de febrero, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno. (BOE n.º 76, de 20 de marzo de 2020)
- **REAL DECRETO 476/2020, de 27 de marzo**, por el que se proroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. (BOE n.º 86, de 28 de marzo de 2020)
- **REAL DECRETO 487/2020, de 10 de abril**, por el que se proroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. (BOE n.º 101, de 11 de abril de 2020)
- **REAL DECRETO 492/2020, de 24 de abril**, por el que se proroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. (BOE n.º 115, de 25 de abril de 2020)

1.4. ÓRDENES MINISTERIALES Y CIRCULARES

- **ORDEN TFP/2/2020, de 8 de enero**, por la que se determina la fecha a partir de la cual será efectiva la obligación de relacionarse a través de medios electrónicos con la Oficina de Conflictos de Intereses en los procedimientos previstos en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 1208/2018,

de 28 de septiembre; y por la que se aprueban los modelos de declaraciones, comunicaciones y documentos electrónicos. (BOE n.º 9, de 10 de enero de 2020)

- **ORDEN HAC/20/2020, de 20 de enero**, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2020. (BOE n.º 18, de 21 de enero de 2020)
- **ORDEN HAC/46/2020, de 20 de enero**, por la que se dictan instrucciones sobre procedimiento y documentación a remitir en desarrollo del Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de diciembre de 2019. (BOE n.º 20, de 23 de enero de 2020)
- **ORDEN DEF/108/2020, de 31 de enero**, por la que se delegan determinadas competencias en materia presupuestaria. (BOE n.º 37, de 12 de febrero de 2020)

1.5. ACUERDOS, RESOLUCIONES E INSTRUCCIONES

- **RESOLUCIÓN de 9 de enero de 2020**, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, por la que se actualiza el Anexo 1 incluido en la Resolución de 4 de julio de 2017, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales. (BOE n.º 9, de 10 de enero de 2020)
- **RESOLUCIÓN de 15 de enero de 2020**, de la Subsecretaría, por la que se modifica el anexo del Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de diciembre de 2001, por el que se dispone la numeración de las órdenes ministeriales que se publican en el «Boletín Oficial del Estado». (BOE n.º 14, de 16 de enero de 2020)
- **RESOLUCIÓN de 15 de enero de 2020**, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 19 de diciembre de 2019, por el que se aprueba la Instrucción sobre remisión de información relativa al ejercicio del control interno de las Entidades Locales. (BOE n.º 15, de 17 de enero de 2020)

- **RESOLUCIÓN de 15 de enero de 2020**, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 19 de diciembre de 2019, por el que se modifica la Instrucción que regula la rendición telemática de la Cuenta General de las Entidades Locales y el formato de dicha cuenta, a partir de la correspondiente al ejercicio 2015, aprobada por Acuerdo del Pleno de 26 de noviembre de 2015. (BOE n.º 15, de 17 de enero de 2020)
- **RESOLUCIÓN de 16 de enero de 2020**, de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se modifica la de 26 de enero de 1998, por la que se regula la organización y funcionamiento de la Comisión de Seguridad y Control y se crean comisiones sectoriales de seguridad y control de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. (BOE n.º 27, de 31 de enero de 2020)
- **RESOLUCIÓN de 5 de febrero de 2020**, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, por la que se actualiza el Anexo 1 incluido en la Resolución de 4 de julio de 2017, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales. (BOE n.º 33, de 7 de febrero de 2020)
- **RESOLUCIÓN de 4 de febrero de 2020**, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 18/2019, de 27 de diciembre, por el que se adoptan determinadas medidas en materia tributaria, catastral y de seguridad social. (BOE n.º 36, de 11 de febrero de 2020)
- **RESOLUCIÓN de 4 de febrero de 2020**, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 2/2020, de 21 de enero, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público. (BOE n.º 36, de 11 de febrero de 2020)
- **RESOLUCIÓN de 4 de febrero de 2020**, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 1/2020, de 14 de enero, por el que se establece la revalorización y mantenimiento de las pensiones y prestaciones públicas del sistema de Seguridad Social. (BOE n.º 36, de 11 de febrero de 2020)
- **RESOLUCIÓN de 20 de febrero de 2020**, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales. (BOE n.º 52, de 29 de febrero de 2020)
- **RESOLUCIÓN de 21 de febrero de 2020**, de la Tesorería General de la Seguridad Social, por la que se modifica la de 16 de julio de 2004, sobre determinación de funciones en materia de gestión recaudatoria de la Seguridad Social. (BOE n.º 55, de 4 de marzo de 2020)
- **RESOLUCIÓN de 4 de marzo de 2020**, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, por la que se actualiza el Anexo 1 incluido en la Resolución de 4 de julio de 2017, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales. (BOE n.º 56, de 5 de marzo de 2020)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA RESOLUCIÓN de 4 de marzo de 2020**, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, por la que se actualiza el Anexo 1 incluido en la Resolución de 4 de julio de 2017, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales. (BOE n.º 62, de 11 de marzo de 2020)
- **RESOLUCIÓN de 25 de marzo de 2020**, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. (BOE n.º 86, de 28 de marzo de 2020)

- **RESOLUCIÓN de 25 de marzo de 2020**, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. (BOE n.º 88 de 30 de marzo de 2020)
- **RESOLUCIÓN de 25 de marzo de 2020**, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 4/2020, de 18 de febrero, por el que se deroga el despido objetivo por faltas de asistencia al trabajo establecido en el artículo 52.d) del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre. (BOE n.º 88, de 30 de marzo de 2020)
- **RESOLUCIÓN de 25 de marzo de 2020**, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 5/2020, de 25 de febrero, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación. (BOE n.º 88, de 30 de marzo de 2020)
- **RESOLUCIÓN de 25 de marzo de 2020**, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública. (BOE n.º 88, de 30 de marzo de 2020)
- **RESOLUCIÓN de 25 de marzo de 2020**, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19. (BOE n.º 88, de 30 de marzo de 2020)
- **RESOLUCIÓN de 2 de abril de 2020**, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se establecen las instrucciones a las que habrán de ajustarse el contenido, estructura y formato del informe resumen, así como la solicitud del informe previo a la resolución de discrepancias y la remisión de información contable e informes de auditoría de cuentas anuales de las entidades del sector público local. (BOE n.º 96, de 6 de abril de 2020)
- **RESOLUCIÓN de 9 de abril de 2020**, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. (BOE n.º 101, de 1 de abril de 2020)
- **RESOLUCIÓN de 9 de abril de 2020**, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19. (BOE n.º 103, de 13 de abril de 2020)
- **RESOLUCIÓN de 9 de abril de 2020**, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19. (BOE n.º 103, de 13 de abril de 2020)
- **RESOLUCIÓN de 13 de abril de 2020**, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se modifica la de 1 de julio de 2011, por la que se aprueba la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social. (BOE n.º 107, de 17 de abril de 2020)
- **RESOLUCIÓN de 22 de abril de 2020**, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario. (BOE n.º 114, de 24 de abril de 2020)
- **RESOLUCIÓN de 22 de abril de 2020**, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. (BOE n.º 115, de 25 de abril de 2020)

2. JURISPRUDENCIA TRIBUNAL DE CUENTAS. SALA DE JUSTICIA

2.1. SENTENCIAS Y RESÚMENES DOCTRINALES

- **SENTENCIA N.º 1/2020. Recurso de apelación, rollo N.º 35/19, interpuesto contra la Sentencia N.º 4/2019, de 25 de febrero, dictada en el procedimiento de reintegro por alcance n.º B-225/15-19, del ramo de Comunidades Autónomas (Consejería de Empleo - ...), Andalucía. Ponente: Excmo. Sra. D.ª María Antonia Lozano Álvarez.**

Resumen de doctrina: Una vez expuestas las posiciones de las partes, y de acuerdo con la Jurisprudencia del Tribunal Supremo y con la doctrina de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas, la Sala manifiesta que no cabe apreciar la excepción de prescripción formulada por las apelantes.

Tras analizar los motivos de fondo aducidos, considera que hubo colaboración por parte de las recurrentes para que los caudales públicos les fueran entregados, lo que se plasmó en una serie de actos (de reclamación y aceptación de los fondos, de admisión de la condición de beneficiarias de la póliza de seguros, etc.) que inducen a estimar que conocían la irregularidad del procedimiento de transferencia de las cantidades.

El recurso plantea la infracción de los artículos 60.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, 218.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, y 24.1 de la Constitución, ya que la demanda solo reclama el principal del posible alcance y los intereses mencionados en la Liquidación Provisional, por lo que no cabe condenar por una cifra de intereses superior y, al haberlo hecho, la Sentencia ha incurrido en incongruencia. Entiende a estos efectos la Sala que esta alegación no puede prosperar ya que: a) La parte actora, al incluir en la demanda los intereses calculados hasta la fecha de la Liquidación Provisional dejó claro que la cuantía del alcance que reclamaba no se limitaba al principal del mismo sino que incluía los intereses devengados; b) resulta inherente a la pretensión procesal de la responsabilidad contable por alcance la inclusión de los intereses, pues los procedimientos de reintegro por alcance persiguen

la consecución de la «*restitutio in integrum*» del menoscabo producido a los fondos públicos; y c) el artículo 71.4, e) de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas exige que las Sentencias condenatorias de los procedimientos de reintegro por alcance incluyan dentro la cantidad a reintegrar los intereses devengados.

- **SENTENCIA N.º 2/2020. Recurso de apelación n.º 34/19, interpuesto contra la Sentencia n.º 10/2019, de 9 de abril, dictada en el procedimiento de reintegro por alcance n.º B-225/15-13, del ramo de Comunidades Autónomas, (C.ª de Empleo - Ayudas destinadas a Empresas para la Financiación de Planes de Viabilidad-Ayuntamiento...), Andalucía. Ponente: Excmo, Sr. D. José Manuel Suárez Robledano.**

Resumen de doctrina: Comienza la Sala haciendo una exposición pormenorizada de las posturas procesales de las partes litigantes en la presente apelación, para a continuación señalar que no cabe desconocer que la aplicación del principio de vencimiento, a la hora de establecer, o no, la imposición de las costas procesales, no debe aplicarse automáticamente, sino que también depende del análisis de las circunstancias que se dan en el caso concreto, como se aprecia del tenor literal del apartado 1 del artículo 394 de la LEC. Por ello, la Sala ha procedido al estudio exhaustivo de los antecedentes documentales obrantes al procedimiento de reintegro por alcance y ha llegado a la conclusión de que, en este específico supuesto, concurre la circunstancia especial del deber de la Junta de Andalucía de defender la integridad de su patrimonio, en un procedimiento en el que la finalidad pública dada a los fondos ha tenido que decidirse sobre la base de una revisión compleja, de elevado perfil técnico, de la documentación integrada en el procedimiento.

Debe, por tanto, compartirse desde este punto de vista el criterio de la Juzgadora de instancia en el sentido de no imponer las costas a la Junta de Andalucía en la Sentencia que resuelve el caso sometido a su consideración.

Voto Particular que formula el Excmo. Sr. Consejero de Cuentas, Don Felipe García Ortiz: Este Consejero considera que la sentencia de apelación debiera haber basado su decisión en las alegaciones planteadas por la parte recurrente, referidas a la prescripción, fundamentando la resolución en si

existían dudas de hecho o de derecho sobre este motivo de fondo y la posible interrupción, y no sobre las Actuaciones Previas y la declaración del Delegado Instructor.

Este Consejero, por otro lado, no comparte la afirmación de la sentencia de apelación de que existió una revisión compleja, de elevado perfil técnico.

Además considera que no puede modificarse el criterio de la Sala si no hay un motivo fundado y razonable y siempre que el caso concreto difiera notablemente respecto a otro anterior. En este caso concreto, sin embargo, no existen argumentos sólidos para un cambio de criterio.

En consecuencia con lo anterior, el fallo de la sentencia de apelación debió ser estimatorio del recurso formulado.

- **SENTENCIA N.º 3/2020. Recurso de apelación n.º 42/19, interpuesto contra la Sentencia N.º 8/2019, de 2 de abril, dictada en el procedimiento de reintegro por alcance n.º B-225/15-28, del ramo de Comunidades Autónomas, (C.ª de Empleo - ...), Andalucía. Ponente: Excma. Sra. D.ª María Antonia Lozano Álvarez.**

Resumen de doctrina: la Sala, tras exponer pormenorizadamente las alegaciones de las partes pone de manifiesto que es un criterio jurídico-procesal de común aceptación que la aplicación del principio del vencimiento, a la hora de establecer o no la imposición de las costas procesales, no debe producirse automáticamente, sino que también depende del análisis de las circunstancias que se dan en el caso concreto, como se desprende claramente del tenor literal del apartado 1 del artículo 394 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en su inciso final. Por ello, continúa la Sala, ha procedido al estudio pormenorizado de los antecedentes documentales obrantes al procedimiento de reintegro por alcance y ha llegado a la conclusión de que, en este específico supuesto, concurre la circunstancia especial del deber de la Junta de Andalucía de defender la integridad de su patrimonio en un procedimiento en el que la finalidad pública dada a los fondos ha tenido que decidirse sobre la base de una revisión compleja, de elevado perfil técnico, de la documentación integrada en el procedimiento.

Debe, por tanto, compartirse, concluye la Sala, el criterio de la Juzgadora de instancia y considerar ajustada a derecho la motivación de la exoneración de las costas objeto de esta controversia procesal.

Voto particular que formula el Excmo. Sr. Consejero de Cuentas, D. Felipe García Ortiz: las partes son libres y autónomas para demandar y oponerse y no tienen que seguir las conclusiones del Delegado Instructor. En cuanto a las cuestiones de fondo como la prescripción son alegaciones que las partes tienen que sopesar y valorar para su formulación ya que han de soportar las consecuencias de un resultado desfavorable en sus pretensiones por dichas alegaciones, sin que puedan excusarse en actuaciones del Delegado Instructor cuando a éste realmente no le corresponde su valoración.

Por otro lado, no comparte la afirmación de la sentencia de apelación de que existió una revisión compleja, de elevado perfil técnico.

Por último, la consecuencia del criterio manifestado por la Sala de Justicia es que se extrapola de hecho la exención de condena en costas aplicable al Ministerio Fiscal en virtud de lo dispuesto en el artículo 139.6 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa a las entidades públicas demandantes.

2.2. AUTOS

- **AUTO N.º 1/2020. Recurso de apelación, rollo N.º 40/19, interpuesto contra Auto de 3 de junio de 2019, dictado en el procedimiento de reintegro por alcance N.º B-105/18, del ramo de Sector Público Local, Ayuntamiento de... Salamanca. Ponente: Excma. Sra. D.ª María Antonia Lozano Álvarez.**

Resumen de doctrina: Tras exponer pormenorizadamente las alegaciones de las partes en este recurso, la Sala alude a la facultad que al juzgador corresponde de acordar la no incoación del juicio contable cuando los hechos examinados no puedan considerarse posible objeto de un proceso de responsabilidad contable y, por tanto, resulte innecesaria o inútil la continuación del mismo, a tenor de lo que establece el artículo 68.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Asimismo, alude al *principio pro actione*,

de acuerdo con el cual no debe cerrarse al justiciable la vía para el ejercicio de un derecho si la interpretación lógica de la norma permite otras alternativas o, dicho en términos de jurisprudencia constitucional: se debe evitar cualquier exceso formalista que impida el acceso al derecho a la tutela judicial efectiva que garantiza el art. 24.1 de la Constitución Española, pero tampoco el criterio anti formalista debe conducir a prescindir de los requisitos establecidos por las Leyes que ordenan el proceso y los recursos en garantía de los derechos de todas las partes (SSTC 17/1985, de 9 de febrero, F. 3; 157/1989, de 5 de octubre, F. 2; y 64/1992, de 29 de abril, F. 3).

En cuanto al fondo del asunto, la Sala concluye en primer término que la infracción presupuestaria aducida por el apelante no ha quedado acreditada mediante la demostración de la inexistencia o insuficiencia de partida en el presupuesto y, además, no se aprecia ilegalidad en la cuantía de las retribuciones discutidas, no concurriendo, por tanto, indicios racionales de responsabilidad contable, por lo que no cabe la continuación del procedimiento.

En segundo término, en cuanto al pago de gastos de asistencia médico-farmacéutica, concluye que se cumplen los requisitos para recibir dichas prestaciones, de donde se desprende igualmente la inexistencia de indicios racionales de responsabilidad contable.

- **AUTO N.º 2/2020. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, n.º 47/19. Actuación Previa n.º 152/18. Ramo: SECTOR PÚBLICO ESTATAL.- (Ministerio de Empleo y Seguridad Social-) MADRID. Ponente: Excmo. Sr. D. Felipe García Ortiz.**

Resumen de doctrina: Tras exponer las pretensiones formuladas y las correspondientes alegaciones, comienza la Sala haciendo referencia a la naturaleza jurídica del recurso del artículo 48.1 de la LFTCu —que una doctrina constante ha calificado como un medio de impugnación especial y sumario por razón de la materia—, así como a la naturaleza jurídica de las Actuaciones Previas —que tienen carácter preparatorio del ulterior proceso jurisdiccional contable y únicamente constituye su objeto la práctica de las diligencias precisas para concretar los hechos imputados y los presuntos responsables, así como cuantificar de manera

previa y provisional el perjuicio ocasionado en los caudales públicos procediendo, seguidamente, a adoptar las medidas cautelares de aseguramiento que sean necesarias para garantizar los derechos de la Hacienda Pública—.

A continuación, entrando a conocer del fondo del asunto, la Sala pone de manifiesto que las alegaciones del recurrente objeto del presente recurso se refieren, en esencia, a la supuesta falta de motivación y justificación de la Providencia de requerimiento de pago así como de la exigencia de dicho requerimiento, enlazando el recurrente ambas cuestiones con la falta de motivación de la propia Liquidación Provisional.

Concluye la Sala que la decisión contenida en la Liquidación Provisional y en la Providencia de requerimiento subsiguiente se encuentra motivada y no se considera desproporcionada, con independencia de que el sentido de la misma no sea el pretendido por el recurrente y de que, tras el análisis y la práctica de pruebas pertinentes en el seno del procedimiento jurisdiccional contable que pueda incoarse, pudiera concluirse que han de prevalecer los argumentos esgrimidos por éste y no el criterio previo y provisional que, a título de presunción, se plasma en las resoluciones del Órgano Instructor.

- **AUTO N.º 3/2020. Recurso de apelación n.º 48/19. Procedimiento de Reintegro n.º C-115/17. Pieza: Indemnización daños y perjuicios. Ramo: Sector Público Estatal (Informe TCU 2005-2012-Irreg. ...) Oviedo. Ponente: Excmo. Sra. Dña. Margarita Mariscal de Gante y Mirón.**

Resumen de doctrina: El recurrente fundamenta su recurso en dos motivos, cuales son error en la valoración de la prueba y error en los daños causados.

En relación con el primer motivo manifiesta la Sala que no hay duda alguna de que el inicio del proceso penal tuvo lugar como consecuencia de lo acordado por el Consejero de Cuentas en el Auto dictado en primera instancia en el que, a la vista de las alegaciones vertidas en el acto del juicio y de la prueba documental aportada al procedimiento, entendió que debía darse traslado a la jurisdicción penal de los hechos que podrían constituir un delito de falsedad documental.

En relación con el segundo motivo, la Sala pone de manifiesto que no cabe duda de que la suspensión acordada al amparo de lo dispuesto en el artículo 40 de la LEC aparece en el presente caso como justificada y ello porque, a la vista de la documental y las alegaciones de las partes, el Consejero de Cuentas entendió que existían serias dudas sobre la falsedad de dos facturas que habían sido aportadas al proceso por uno de los demandados, ya que al parecer no se correspondían con las que, con la misma numeración, tenía el administrador concursal. Así lo entendió también el Juzgado de Instrucción n.º 2 de Oviedo que acordó incoar las diligencias previas para la averiguación de estos hechos.

Y, en definitiva, a ello hay que añadir que la Sala de Justicia entiende que la suspensión por prejudicialidad penal del procedimiento de reintegro por alcance no generó daño al apelante por cuanto la parte que reclama los daños y perjuicios no ha alegado ni menos aún probado, que el tiempo de nueve meses en que se suspendió el procedimiento contable, le originó un menoscabo que deba ser indemnizado.

- **AUTO N.º 4/2020. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/1988 n.º 49/19, Actuaciones Previas n.º 80/19. Ramo: Sector Público Autonómico (Generalidad de Cataluña...). CATALUÑA. Ponente; Excmo. Sr. D. José Manuel Suárez Robledano.**

Resumen de doctrina: Una vez expuestas las posiciones de las partes, la Sala entra en el fondo del asunto y considera que analizados los contenidos de los escritos de recurso presentados debe desestimar todos ellos, ya que no cabe plantear a través de este medio de impugnación cuestiones, bien sean procesales, bien de fondo, que formen parte del debate procesal propio de una futura primera instancia, en la que se podrá alegar y practicar la prueba que resulte pertinente y desarrollar el proceso en toda su extensión. Y es que los motivos de este recurso no pueden ser otros que los establecidos taxativamente por la ley, es decir, que *«no se accediera a completar las diligencias con los extremos que los comparecidos señalaran o en que se causare indefensión»*, debiéndose rechazar razonamientos que realmente expresen unas discrepancias jurídicas y fácticas de fondo, cuyo análisis no pueda realizarse al amparo de este excepcional trámite.

Asimismo, en relación directa con lo anterior, la Sala entiende necesario dejar claramente establecidas la naturaleza, la finalidad jurídica y el fundamento legal de las Actuaciones Previas, de acuerdo con lo establecido en el Auto n.º 17/2017, de 6 de noviembre, que les atribuye una naturaleza administrativa y no estrictamente jurisdiccional.

- **AUTO N.º 5/2020. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, de 5 de abril, N.º 54/19, Actuaciones Previas N.º 156/18, del ramo de Sector Público Local, Ayuntamiento de... (A Coruña). Ponente: Excmo. Sra. D.ª María Antonia Lozano Álvarez.**

Resumen de doctrina: Una vez expuestas las posiciones de las partes, la Sala entra en el fondo del asunto comenzando por el relativo a la existencia de posibles deficiencias de tramitación generadoras de indefensión para el impugnante.

Y pone de manifiesto que las Actuaciones Previas establecidas en el artículo 47.1 de la LFTCu se han desarrollado con errores procedimentales perfectamente identificables —el plazo otorgado por la Providencia de citación a Liquidación Provisional para tomar vista del expediente y formular alegaciones debió de haber sido mayor; el envío de la documentación al recurrente se hizo de forma incompleta, debiendo subsanarse el error a través de un envío posterior; y el Acta de Liquidación Provisional contiene un error material en la hora de levantamiento de la misma, que no fue a las 10,00 horas sino dos horas después, tal y como se preveía en la citación al acto—.

Sin embargo, las aludidas deficiencias solo podrían hacer prosperar el presente recurso, indica la Sala, si hubieran dado lugar a una indefensión material, no meramente formal, es decir, si hubieran supuesto un menoscabo real y efectivo para el derecho de defensa del recurrente, a tenor de lo establecido por la jurisprudencia constitucional a estos efectos, circunstancia que no concurre en el presente caso.

En segundo término, plantea el recurrente una serie de argumentos relativos al fondo del asunto y a su discrepancia con los criterios plasmados por la Delegada Instructora en la Liquidación Provisional, que la Sala de Justicia no puede entrar a conocer a través del presente recurso, que admite

dos motivos tasados de interposición. A mayor abundamiento, señala que la mera discrepancia con dichas conclusiones no genera indefensión, pudiendo plantear sus motivos de desacuerdo en el trámite de la primera instancia.

Finalmente, desestima la alegación relativa a que la Instrucción ha incumplido los deberes jurídicos que derivan de los artículos 9.1, 12.2 y 15.2 de la LOTCu, pues los aludidos artículos resultan de aplicación a la función fiscalizadora. Asimismo, desestima la alegación relativa a la falta de concreción en la Liquidación Provisional del canon que debe aplicarse actualmente al contrato y cuáles deben ser los índices a emplear en su revisión.

- **AUTO N.º 6/2020. Recurso del artículo 46.2 de la Ley 7/1988 n.º 41/19. Diligencias Preliminares n.º C-100/19. Sector Público Estatal..., Madrid. Ponente: Excm. Sra. D.ª Margarita Mariscal de Gante y Mirón.**

Resumen de doctrina: Una vez resumidos los distintos argumentos de las partes, la Sala manifiesta que se denuncian una serie de irregularidades en la contratación de determinados servicios por empresas públicas del Grupo TRAGSA. A partir de estas irregularidades, el Ministerio Fiscal pide que se investigue en las Actuaciones Previas del artículo 47 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas si el precio pagado por los servicios contratados podría haber sido superior al de mercado, pues entiende que «las compras realizadas a precio superior al de mercado podrían ser constitutivas de alcance».

Continúa manifestando la Sala que es doctrina reiterada que «la contravención de la normativa reguladora de la contratación administrativa no es susceptible de generar, por sí sola, responsabilidad contable, sino que es necesario que concurren todos y cada uno de los elementos configuradores de este tipo de responsabilidad, en especial, que se haya producido un daño en los fondos públicos que reúna los requisitos exigidos por el artículo 59 de la LFTCu, que se trate de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado, pues, como tiene declarado el Tribunal Supremo (ROJ STS 910/2008, y las que en ella se citan), la infracción, en su caso, de las formalidades administrativas establecidas en la

legislación aplicable a los contratos, por parte de la Administración contratante, nunca podría enervar el derecho del contratista al cobro de las cantidades jurídicamente debidas, o al cumplimiento de las contraprestaciones convenidas con la Entidad pública contratante, pues admitir lo contrario supondría un enriquecimiento injusto de la Administración» (Sentencias de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas 13/2019, de 17 de julio; 6/2019, de 4 de junio; 12/2016, de 27 de septiembre; 8/2013, de 6 de marzo y 6/2013, de 6 de marzo).

Ello conduce a confirmar la resolución dictada en primera instancia.

Voto particular que formula la Excm. Sra. Consejera de Cuentas, Doña María Antonia Lozano Álvarez: la falta de aportación al procedimiento, en una fase tan preliminar del mismo, de datos concretos sobre conceptos y cuantías de los presuntos daños ocasionados al erario público no puede justificar un archivo de las actuaciones sin previa investigación dado que, en primer lugar, concurre una apariencia de posible ilegalidad en la tramitación de los expedientes y, en segundo término, concurre también una ausencia de información sobre las consecuencias económicas para la integridad de los fondos públicos de la presunta irregularidad en los trámites de la contratación.

- **AUTO N.º 7/2020. Recurso de apelación, rollo N.º 44/19, interpuesto contra Auto de 30 de mayo de 2019 (rectificado por Auto de 25 de junio de 2019) dictado en el procedimiento de reintegro por alcance N.º C-84/19, del ramo de Sector Público Estatal, Informe TCU. Barcelona. Ponente: Excm. Sra. D.ª María Antonia Lozano Álvarez.**

Resumen de doctrina: Tras exponer pormenorizadamente los motivos de impugnación y las alegaciones de las partes, la Sala pone de manifiesto la compatibilidad entre las jurisdicciones contable y penal. Ello impide que se produzca vulneración del principio general «non bis in ídem», pues resulta indudable que el mismo hecho se contempla desde diferentes perspectivas al no existir una identidad objetiva de ámbito competencial entre una y otra jurisdicción, salvo que aparezca una cuestión de prejudicialidad penal que constituya elemento previo necesario

para la declaración de responsabilidad contable y esté con ella relacionada directamente, como sucede en el presente caso.

Concluye la Sala que ni el Auto apelado ni el que lo confirma entran en el fondo del asunto enjuiciado sino que se limitan a considerar que resulta imprescindible un previo pronunciamiento penal sobre la posible falsedad de las certificaciones de obra objeto de controversia para poder decidir, en su caso, si los hechos examinados en el procedimiento de reintegro por alcance resultan o no constitutivos de responsabilidad contable. A mayor abundamiento, señala que el Auto

impugnado no declara la posibilidad de seguir la tramitación del procedimiento de reintegro por alcance por el mero hecho de que las Diligencias Previales penales concluyan, sino que conecta el levantamiento de la suspensión del proceso de responsabilidad contable a la adopción, en vía penal, de una resolución firme que implique la conclusión de la causa penal o la interrupción de su tramitación.

Por último, en cuanto a las costas, manifiesta la Sala que la complejidad cualificada que concurre en la cuestión enjuiciada aconseja la no imposición de las mismas.

PUBLICACIONES





LAS DESVENTURAS DEL DINERO PÚBLICO. ELEGÍA AL PRINCIPIO DE «RIESGO Y VENTURA»

Mercedes FUERTES

Marcial Pons 2018

203 páginas

Este Ensayo es una fundamentada y erudita protesta contra una de las heridas más profundas que padece el patrimonio público y por la que pierde un alarmante flujo de dinero y derechos: los proyectos de infraestructuras públicas que fracasan. Es, en efecto, una protesta fundamentada porque viene sólidamente construida sobre una previa revisión, por parte de la autora, de un importante volumen de datos, documentos, normas, acuerdos, contratos, convenios, resoluciones y sentencias sobre la materia. Es también una protesta erudita, ya que prescinde de cualquier forma de sensacionalismo —que la materia permitiría— y prefiere asentarse en el rigor doctrinal y en una visión multidisciplinar del problema.

El Libro parte de un hecho innegable, el elevado número de obras públicas que acaban suponiendo para el Estado un enorme agujero de deuda. Ante esta situación, la autora se hace la pregunta incómoda pero inevitable: ¿tantas deficiencias contiene nuestro ordenamiento jurídico para generar ese penoso resultado?

Como rápida y acertadamente se apunta en el Trabajo, este fallo sistémico tan lesivo para el erario público tiene relación directa con el intenso deterioro que ha experimentado el principio de riesgo y ventura del contratista, pilar fundamental del régimen jurídico regulador de las concesiones de obras públicas. Las venturas son bien acogidas por los concesionarios pero los riesgos, en cambio, acaban derivándose hacia la Hacienda Pública.

Uno de los rasgos distintivos de este Libro es su ordenado planteamiento sistemático, que parte de tres ejemplos paradigmáticos de esta fuente de despilfarro para terminar proponiendo vías para «salir del túnel», y nunca mejor dicho.

El capítulo primero analiza el permiso de investigación de hidrocarburos bautizado como proyecto «Castor», cuyo objeto era la realización de estudios conducentes a determinar la posible rentabilidad de la utilización de una estructura marina como depósito. La autora describe con claridad las condiciones físicas relacionadas con esta actividad, el marco jurídico que la envolvía y el mercado económico en el que debía sobrevivir y prosperar. También describe, de manera dolorosamente detallada, cómo la irregular redacción de la concesión, el tortuoso recorrido administrativo del proyecto, los vaivenes de las decisiones económicas, los seísmos producidos en la zona, la consecuente paralización provisional de las actividades, la renuncia de la concesionaria, la «hibernación de las instalaciones» y la extinción de la concesión fueron los eslabones de una cadena que acabó en el pago de abundantes indemnizaciones con cargo a las arcas públicas y, por tanto, al esfuerzo fiscal de los contribuyentes.

El segundo capítulo de la Obra se dedica a lo que la autora resume como el sueño de las autopistas radiales de Madrid, una evocación gratificante en su concepción inicial pero una pesadilla cuando el proyecto tuvo que pasar del papel, que todo lo aguanta, al terreno y a los imprevistos de la realidad, siempre implacable. Ese tránsito del sueño de una noche de verano a la pesadilla de una noche de invierno aparece muy claramente explicado, con referencia a adversidades como el espectacular incremento de los justiprecios de las expropiaciones, la existencia de un tráfico real inferior al previsto y la mejora de otras rutas alternativas. Al final de la operación: un intento desesperado de evitar la

tragedia financiera con ayudas públicas, una insuficiente solución jurídica a través de la vía concursal, la asunción provisional de la gestión por el Sector Público y, en términos literales «un gran roto para las cuentas públicas».

En el capítulo tercero encontramos la radiografía de otra fractura importante en el Patrimonio Público, la que se produjo como consecuencia del fracaso del Proyecto hispano-francés de alta velocidad ferroviaria. En el origen del proyecto, un saludable objetivo: ayudar a coser la integración europea uniendo las ciudades más importantes de los países de la Unión a través de trenes de alta velocidad. Después, como causas del fracaso: la incorrecta elección de la fórmula jurídica de la concesión de obra pública, la complejidad de los trámites de licitación y adjudicación, los problemas planteados por otras líneas convencionales relacionadas con la nueva obra, la escasez de viajeros frente al volumen previsto y los problemas de suministro eléctrico, entre otros factores.

Sobre la base de la minuciosa descripción de las tres debacles financieras que se acaban de exponer, Mercedes Fuertes saca sus conclusiones en un capítulo *ad hoc*, el cuarto del Libro. La metodología aplicada en este capítulo pasa por empezar planteando tres preguntas lógicas y extraordinariamente directas: ¿Cómo es posible que la Hacienda Pública siempre responda?, ¿es que ha de admitirse que el Estado sea, al final, el absoluto garante y actúe como asegurador de cualquier riesgo en la ejecución de las grandes infraestructuras?, ¿no asume ningún riesgo quien contrata con la administración Pública? A partir de estas tres sacudidas, el capítulo recoge un erudito estudio histórico de la contratación pública, una descripción del tránsito del principio de riesgo y ventura del empresario al nuevo postulado de riesgo para el Sector Público contratante y ventura para el adjudicatario, el planteamiento de propuestas para evitar estos peligros para el erario público, las advertencias de la Unión Europea y otras variadas cuestiones en las que se entrelazan ejemplos tanto de derroche de dinero público como de antídotos que lo hubieran evitado.

Cada capítulo viene acompañado de una interesante bibliografía y de una relación de Sentencias fundamentales para la comprensión de los casos y conclusiones que configuran el Trabajo.

Además del interés de las cuestiones tratadas y del rigor doctrinal con el que se examinan, resulta reseñable la claridad de la redacción, la frescura de la exposición —adornada con enfoques muy creativos y citas de autores clásicos y modernos de todas las ramas del saber humano—, así como la audacia de las conclusiones y propuestas que se aportan por la autora.

Este ensayo nace de lo que Mercedes Fuertes considera el ineludible compromiso que una profesora de derecho público debe tener contra la ineficiencia extrema en la gestión de los fondos públicos, lo que conocemos como «despilfarro» de los mismos. Por eso el Texto no solo constituye un Trabajo serio desde una perspectiva jurídica, sino también provocativo desde un enfoque social. De ahí que, dos años después de su publicación, merezca ser comentado en una publicación del perfil científico y profesional de la Revista Española de Control Externo.

Vivimos tiempos en los que la realidad está dejando al descubierto, con una crudeza desconocida desde hace dos generaciones, la necesidad de buscar fórmulas sensatas y equilibradas de colaboración entre el Sector Privado y el Sector Público, fórmulas que permitan una simbiosis entre ambos Sectores y no una relación en la que cualquiera de los dos sea parásito y el otro huésped.

Estamos ante un Libro de interés para docentes e investigadores, para profesionales del derecho y de la economía (jueces, fiscales, abogados en ejercicio, interventores, profesionales del control externo, auditores, etc.) y para cualquier ciudadano inquieto ante las alarmantes noticias que se suceden respecto a casos de ineficiencia y opacidad en la gestión pública, con independencia de que los mismos formen parte o no de tramas de corrupción.

Para quienes, por vocación y profesión, dedicamos nuestro trabajo diario y nuestra ciencia a intentar garantizar la integridad de los bienes y derechos de titularidad pública, este Libro es una fuente fiable de información y un estímulo contra la desmotivación y la pereza.

CARLOS CUBILLO RODRÍGUEZ

Doctor en Derecho
Letrado del Tribunal de Cuentas