

#81

# Revista Española de Control Externo





# Revista Española de Control Externo

**MIEMBROS DEL CONSEJO EDITORIAL DE  
LA REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO**

DIRECTOR DEL CONSEJO  
Pascual Sala Sánchez

Dolores Genaro Moya  
*Tribunal de Cuentas*

Isabel Fernández Torres  
*Tribunal de Cuentas*

Joan Mauri Majós  
*Tribunal de Cuentas*

Javier Morillas Gómez  
*Tribunal de Cuentas*

Alfonso Peña Ochoa  
*Universidad de Zaragoza*

Antonio M. López Hernández  
*Cámara de Cuentas de Andalucía*

Vicente Montesinos Julve  
*Universidad de Valencia*

Yolanda Gómez Sánchez  
*Universidad Nacional de Educación a Distancia  
(UNED)*

Jorge Castejón González  
*Canal de Isabel II*

Susana Casado Robledo  
*Ministerio de Hacienda y Función Pública*

M.<sup>a</sup> Luz Martín Sanz  
*Tribunal de Cuentas*

José Luis Cea Claver  
*Tribunal de Cuentas*

SECRETARIO  
Rafael Pou Bell  
*Tribunal de Cuentas*

La *Revista Española de Control Externo* aborda las principales materias económicas y jurídicas que afectan a la gestión pública, a su control y a las responsabilidades derivadas de la irregular administración de los recursos públicos y va dirigida a investigadores y profesionales.

El contenido completo de los ejemplares puede consultarse en la página web del Tribunal de Cuentas [www.tcu.es](http://www.tcu.es).

**PERIODICIDAD**  
Cuatrimestral

**EDITA**  
Tribunal de Cuentas  
Calle Fuencarral, 81  
28004 Madrid  
[recex.tcu.es](http://recex.tcu.es)  
[www.tcu.es/es/](http://www.tcu.es/es/)

**PRODUCCIÓN Y MAQUETACIÓN**  
Moonbook

ISSN 1.575-1333  
DL M. 8.696-1999



# Índice

## PRESENTACIÓN

05 Pascual Sala Sánchez

## ARTÍCULOS

10 *La importancia de llamarse alcance*, de Marta Junquera

28 *Las actuaciones preparatorias del procedimiento de reintegro por alcance: análisis y propuestas de lege ferenda*, de Jaime Algaba

50 *Principios para una contratación militar del futuro*, de Justo A. Huerta Barajas

68 *La gobernanza en las entidades públicas, su importancia en el establecimiento de una sólida ciberseguridad y su auditoría*, de Esperanza Pinar Lorente y Antonio Minguillón

88 *Auditoría en la blockchain: desafíos y oportunidades para los auditores*, de Diego D. Balbi, Ana Julia Gavilán, Carolina Silvia Vanella, Juan Coronel y Hernán Roberto Vicente

## LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

103 *Segundo Cuatrimestre del año 2025*, por Javier Medina Guijarro y José Antonio Pajares Giménez

## PUBLICACIONES

145 Recensión al libro de Javier Sierra Rodríguez: *Sistemas de información y protección de informantes en España*, elaborada por M.<sup>a</sup> Begoña López Portas



## Presentación

PASCUAL SALA SÁNCHEZ

Director

El número 81 de la Revista Española de Control Externo ofrece al lector un conjunto de contribuciones que abordan diversos retos actuales de la gestión pública y de su control, con especial atención a cuestiones relacionadas con la responsabilidad contable, la gobernanza de la ciberseguridad, la tecnología *blockchain* y la contratación pública en los ámbitos de seguridad y defensa. Los trabajos incluidos en este número presentan análisis normativos, propuestas y reflexiones orientadas a la mejora continua de la función de control.

En primer lugar, bajo el título *La importancia de llamarse alcance*, Marta Junquera Bernal, letrada de la Sindicatura de Comptes de Catalunya y secretaria general de dicha institución, destaca la relevancia de determinar si una irregularidad en el ámbito de la responsabilidad contable tiene o no la consideración de alcance, puesto que esta calificación condiciona el procedimiento aplicable. A partir de esta premisa, analiza desde una perspectiva histórica, doctrinal y jurídica el concepto de «alcance», concluyendo que, en la práctica, se está empleando un concepto amplio y un único procedimiento: el de reintegro por alcance. La autora contrasta esta interpretación con diversas sentencias del Tribunal Supremo que se pronuncian en sentido contrario.

Continuando con las aportaciones relacionadas con la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas, el segundo artículo se centra en el procedimiento de reintegro por alcance. En *Las actuaciones preparatorias del procedimiento de reintegro por alcance: análisis y propuestas «de lege ferenda»*, Jaime Algaba Chueca, doctorando en el Programa de Derecho y Ciencias Sociales de la UNED, examina el contenido y la tramitación de dichas actuaciones preparatorias y formula propuestas *de lege ferenda* orientadas a resolver varios problemas que el propio autor identifica.

El tercer artículo, titulado *Principios para una contratación militar del futuro*, está firmado por Justo A. Huerta Barajas, de la Academia de las Ciencias y las Artes Militares. El autor señala que la contratación pública en los sectores de defensa y seguridad se encuentra en un proceso de transformación estratégica. Tras analizar el marco jurídico, propone una reinterpretación funcional de los principios clásicos del Derecho Administrativo, desarrolla criterios estratégicos adaptados a los retos contemporáneos y plantea propuestas normativas para consolidar un sistema de adquisiciones más eficiente y transparente.

A continuación, Antonio Minguillón Roy, director del Gabinete Técnico de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana, y Esperanza Pinar Lorente, jefa de la Unidad de Auditoría de Sistemas de Información de dicha institución, presentan el artículo *La gobernanza en las entidades públicas, su importancia en el establecimiento de una sólida ciberseguridad y su auditoría*. En él subrayan la relevancia de la gobernanza corporativa, en particular de la gobernanza de las tecnologías de la información, como elemento clave tanto de la gestión pública como de la gobernanza de la ciberseguridad. Los autores desarrollan estos conceptos, explican sus interrelaciones y muestran por qué los auditores deben conocer este marco como parte esencial del sistema de control interno de una entidad.

El bloque de artículos se cierra con *Auditoría en la blockchain: desafíos y oportunidades para los auditores*, firmado por Diego D. Balbi, Carolina Silvia Vanella y Hernán Roberto Vocente, contadores públicos del H. Tribunal de Cuentas de Buenos Aires; Ana Julia Gavián, perito contadora del Poder Judicial de la Nación Argentina; y Juan Coronel, ingeniero en Sistemas de Información del Tribunal de Cuentas de Buenos Aires. Los autores examinan cómo utilizar de manera eficiente la tecnología *blockchain* y cómo abordar su auditoría, en un contexto de creciente implantación de esta herramienta. Con este trabajo buscan impulsar el debate sobre los desafíos que implica la expansión de tecnologías disruptivas y su impacto en la labor de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

En la sección de reseñas, este número incluye la realizada por Begoña López Portas, de la Universidad de Santiago de Compostela, sobre el libro *Sistemas de Información y protección de informantes en España*, dirigido por el profesor Javier Sierra Rodríguez. La obra ofrece un análisis detallado de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción. La autora destaca la calidad del libro, en el que han participado una treintena de académicos y profesionales.

Como en cada número de la Revista, se incluye la compilación de normativa y jurisprudencia preparada por Javier Medina Guijarro y José Antonio Pajares Giménez, en este caso, la correspondiente al segundo cuatrimestre de 2025.

En conjunto, los artículos reunidos en esta edición abordan problemas complejos derivados de los cambios que están transformando la gestión pública y su control, al tiempo que ofrecen propuestas para afrontarlos. Con ello, se configura nuevamente un espacio de reflexión sobre cuestiones de actualidad para los responsables y personas interesadas en la gestión y el control del sector público.



ARTÍCULOS





# La importancia de llamarse Alcance<sup>1</sup>

MARTA JUNQUERA BERNAL

Letrada de la Sindicatura de Comptes de Catalunya.  
Secretaria general

## RESUMEN

El hecho de que una irregularidad en el ámbito de la responsabilidad contable tenga la naturaleza de alcance o no tiene máxima importancia a efectos de decidir cuál es el procedimiento que debe tramitarse y, consecuentemente, la adecuación de este a las normas procesales vigentes. Asimismo, determinará si se puede o no incoar un procedimiento administrativo de responsabilidad contable.

La configuración del concepto de alcance a través del tiempo y de las diferentes normas que lo han tratado indica la existencia de una serie de aspectos clave que han originado el estado actual de complejidad de tipologías y procedimientos de responsabilidad contable. Dicha complejidad puede ser la causa de que el Tribunal de Cuentas no aplique en su totalidad su propia normativa, lo que ocasiona disfunciones claras en el engranaje jurídico de aplicación a las irregularidades dentro del ámbito de la responsabilidad contable.

El concepto de alcance ha evolucionado desde un concepto amplio en la normativa preconstitucional hasta un concepto totalmente encorsetado en su definición y en un único procedimiento para requerir el reintegro de los caudales públicos a partir de la entrada en vigor de la LOTCu y de la posterior LFTCu.

Todas las disquisiciones e interpretaciones que a lo largo de la historia han acompañado la compleja normativa sobre las infracciones en el ámbito de la responsabilidad contable han desembocado, en la práctica, en la utilización de un concepto amplio de alcance y de un único procedimiento, el de reintegro por alcance, para tramitar todos los supuestos —en lugar de

## ABSTRACT

*The classification of an irregularity within the scope of accounting liability as constituting “alcance” or not is of paramount importance for determining the appropriate procedural course and, consequently, its conformity with the applicable procedural rules. Likewise, such classification will dictate whether an administrative proceeding for accounting liability may be initiated.*

*The historical development of the concept of “alcance” and its treatment under successive legislative frameworks reveals a series of key elements that have contributed to the current complexity of typologies and procedures governing accounting liability. This complexity may explain why the Court of Auditors does not fully enforce its own regulatory provisions, thereby generating evident dysfunctions within the legal mechanism applicable to irregularities in this domain.*

*The notion of “alcance” has evolved from a broad interpretation under pre-constitutional regulations to a narrowly defined concept, linked to a single procedure for the recovery of public funds, following the enactment of the Organic Law of the Court of Auditors (LOTCu) and subsequently the Law on the Functioning of the Court of Auditors (LFTCu).*

*The various doctrinal debates and interpretative approaches that have historically accompanied the intricate regulatory framework on infractions within the sphere of accounting liability have, in practice, resulted in the application of an expansive concept of “alcance” and a single procedural mechanism—the recovery for “alcance”—to address all cases. This has occurred in lieu of legislative amendments to*

1. La autora agradece los valiosos comentarios de Javier Medina Guijarro sobre el concepto de alcance. También desea agradecer a Mercedes Martín Trincocortas-Bernat las enriquecedoras discusiones referidas a la jurisdicción contable mantenidas a lo largo de los años.

haber generado una modificación legislativa que acompañara esta práctica—, y eso a pesar de que el Tribunal Supremo ha desautorizado mediante cuatro sentencias ese modo de proceder.

#### PALABRAS CLAVE

Alcance

Procedimientos de responsabilidad contable

Concepto amplio de alcance Tribunal Supremo

*reflect such practice, notwithstanding the fact that the Supreme Court has expressly disapproved this approach through four judgments.*

#### KEYWORDS

*Alcance “shortfall”*

*Procedures for accounting liability*

*Broad interpretation of “alcance”*

*Supreme Court*

## 1. Introducción

En 2014 tuvieron lugar unas sesiones organizadas por el Tribunal de Cuentas en la Universidad de la Coruña bajo el título «Relaciones institucionales entre el Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo y el Tribunal de Cuentas». Allí presenté la ponencia «La necesaria reforma de los procedimientos de exigencia de responsabilidad contable», en la que planteaba la necesidad de una posición clara por parte del Tribunal de Cuentas sobre el estado de los procedimientos de responsabilidad contable tras las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo el 18 de enero y el 28 de noviembre de 2012 relativas a los ayuntamientos de Siero y Boadilla del Monte, respectivamente, que no avalan la doctrina del Tribunal de Cuentas en cuanto al concepto amplio de alcance.

Transcurridos más de diez años y habiendo dictado el Tribunal Supremo dos sentencias más con idénticos pronunciamientos<sup>2</sup>, es un buen momento para realizar una nueva reflexión sobre el estado actual de los procedimientos de responsabilidad contable —añadiendo, esta vez, un análisis histórico-legal sobre la evolución del alcance como uno de los tipos de responsabilidad contable— y sobre la configuración de dichos procedimientos.

Asimismo, también vale la pena introducir una reflexión sobre la posible afectación de los expedientes administrativos de responsabilidad contable por la doctrina amplia de alcance que continúa aplicando el Tribunal de Cuentas.

La configuración del concepto de alcance a través del tiempo y de las distintas normas que lo han tratado indica la existencia de una serie de aspectos clave que han originado el estado actual de complejidad de tipologías y procedimientos de responsabilidad contable. Dicha complejidad puede ser la causa de que el Tribunal de Cuentas no aplique en su totalidad su propia normativa, lo que ocasiona disfunciones claras en el engranaje jurídico de aplicación.

2. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.<sup>a</sup>) de 21 de enero de 2015, RJ 2015\224, Ayuntamiento de Marbella, y Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.<sup>a</sup>) de 20 de febrero de 2015, RJ 2015\1065, Consorcio de la Zona Franca de Cádiz.

## 2. Marco normativo

El marco normativo constitucional de la responsabilidad contable lo integran la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu); la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu), y la Ley General Presupuestaria (LGP), actualmente la Ley 47/2003, de 26 de noviembre.

Como antecedentes directos de la normativa vigente, en este trabajo se ha analizado la evolución normativa sobre regulación de los procedimientos que en materia de responsabilidad contable estaban vigentes desde la época preconstitucional. La normativa previa que cabe resaltar a efectos del presente artículo es la siguiente:

- Reglamento Orgánico del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública, de 3 de marzo de 1925<sup>3</sup>. (Este reglamento fue declarado en vigor mediante el Decreto-Ley de 31 de enero de 1947 y, por tanto, estaba vigente durante la vigencia de la Ley de 3 de diciembre de 1953, mencionada en el tercer punto de esta lista).
- Reglamento de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas de la República, de 16 de julio de 1935<sup>4</sup>.
- Ley de 3 de diciembre de 1953 sobre organización, funciones y procedimiento del Tribunal de Cuentas<sup>5</sup>.

También se han tenido en cuenta la tramitación del Anteproyecto de Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas y el informe que sobre este emitió el Consejo General del Poder Judicial el 29 de enero de 1986.

## 3. Antecedentes históricos del concepto de alcance

Como inicio de este apartado, considero necesario citar a Pajares Giménez, quien manifiesta que «[...] antes de la Ley Orgánica de 1982, prácticamente toda la responsabilidad contable se reducía o se reconducía al alcance, bien detectado en el examen y comprobación de las cuentas que habían de ser rendidas al Tribunal, bien denunciado al Tribunal en cumplimiento de la normativa legal aplicable. La Ley Orgánica, que sienta las bases de una auténtica jurisdicción —la contable—, mantuvo la dualidad procedimental, juicio de cuentas, procedimiento de reintegro por alcance, pero no establece diferencia alguna entre uno y otro»<sup>6</sup>.

Llegar a esta conclusión no es una tarea fácil, como podría deducirse de la lectura del párrafo citado, y ello es así dada, por una parte, la profusión de normas previas a las ac-

3. *Gaceta de Madrid*, n.º 63, de 4 de marzo de 1925, declarado en vigor por el Decreto-Ley de 31 de enero de 1947, exceptuando la aplicación de procedimiento de reintegro mediante el Reglamento de julio de 1935.

4. *Gaceta de Madrid*, n.º 199, de 18 de julio de 1935.

5. BOE n.º 338, de 4 de diciembre de 1953.

6. PAJARES GIMÉNEZ, José Antonio: «Los supuestos de alcance (o malversación) detectados en el examen y comprobación de las cuentas o en cualquier otro procedimiento fiscalizador», *Seminarios 1994-1995* (Madrid), primer seminario sobre enjuiciamiento contable, 1994, p. 115.

tuales leyes reguladoras del Tribunal de Cuentas, y, por otra, la complejidad de los procedimientos en ellas previstos en el ámbito de su función jurisdiccional. Este trabajo se basa en las normas que considero sus antecedentes más recientes: la Ley de 3 de diciembre de 1953 sobre organización, funciones y procedimiento del Tribunal de Cuentas; el Reglamento Orgánico del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública, de 3 de marzo de 1925, y el Reglamento de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas de la República, de 16 de julio de 1935.

El Reglamento Orgánico del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública prevé en sus artículos 68 y 69<sup>7</sup> (capítulo V, Del examen, juicio y fallo de las cuentas) que en un examen de cuentas se hallen responsabilidades que se estén persiguiendo en expediente de reintegro «por el descubrimiento de alcance o desfalco», y establecen cómo debe seguirse el procedimiento —en este caso sería mixto e incluiría los alcances—.

En el artículo 76<sup>8</sup> de la misma norma (capítulo VI, De los expedientes de reintegro por alcances conocidos fuera del juicio de las cuentas) queda claro que el *alcance* es un concepto que engloba cualquier tipo de irregularidad y que puede ser detectado tanto en un análisis de cuentas como fuera de él.

Es decir, en cuanto a la detección del alcance se puede concluir que, en la normativa previa a la actual, el alcance se podía detectar tanto en el análisis de las cuentas que se debían rendir al Tribunal de Cuentas como fuera de este.

Por lo tanto, **coincido con la conclusión de Pajares Giménez en que con anterioridad a la normativa actual el alcance se podía encontrar en un análisis de cuentas y fuera de él y en que en los dos procedimientos previstos** —juicio de cuentas y expedientes de

7. Artículo 68. Cuando en el examen de las cuentas se hallen responsabilidades que se estén persiguiendo en expediente de reintegro, se abstendrá el Magistrado o Juez que entienda en ellas de formular reparos relacionados con dichas responsabilidades y se limitará a consignar en sus fallos que dichas responsabilidades son objeto de procedimiento especial instruido por el descubrimiento de alcance o desfalco.

No obstante, si del examen de la cuenta resultare que el importe de la responsabilidad presunta asciende a mayor cantidad que la perseguida en expediente de reintegro, el Magistrado o Juez que tenga a su cargo la tramitación de la cuenta comprobará si dicho expediente se halla en período de instrucción o ha sido ya dictada sentencia en el mismo o fenecido. En el primer caso se remitirá certificación de los particulares necesarios para la acumulación de la diferencia observada al expediente de reintegro. En el segundo y tercer caso, se perseguirá aquélla en el juicio de la cuenta en la forma general establecida para estas.

Artículo 69. Unida a la cuenta practicada, y en su caso, las diligencias para mejor proveer que hubiesen sido acordadas, dictará el Magistrado o Juez competente, en el término de diez días, sentencia motivada que consistirá en aprobar definitivamente la cuenta en su totalidad, declarando libre de responsabilidad al cuentadante y demás interesados en ella o en determinar la cuantía del alcance y las responsabilidades para su reintegro, condenando o absolviendo, según proceda, a todos los que hubieren sido oídos en el juicio de la cuenta. [...]

8. Artículo 76. Cometida y conocida una falta en los fondos o efectos del Estado, cualquiera que sea su naturaleza, origen o denominación, los Jefes superiores de los Centros o dependencias en que haya ocurrido o los inmediatos de los presuntos responsables, procederán a instruir las correspondientes diligencias preventivas e inmediatamente darán parte de aquélla al Tribunal Supremo de la Hacienda pública para que comunique sus instrucciones, y, si procede, el nombramiento del Delegado que ha de instruir las correspondientes diligencias en el expediente de reintegro, al que los citados jefes remitirán sin demora las diligencias preventivas que hubieran practicado.

Si los jefes indicados omitieran o retardaran el dar al Tribunal Supremo de la Hacienda pública aquel conocimiento, a lo que vienen obligados común y solidariamente, serán castigados con la imposición de multa, sin perjuicio del reintegro, en su caso, y con el carácter de responsables subsidiarios del daño que con ello se causare al Tesoro público.

reintegro y alcance— **se podían resolver responsabilidades por alcance. La diferencia entre los dos procedimientos radicaba en si la irregularidad se detectaba en un análisis de las cuentas o fuera** de dicho análisis.

Es muy importante remarcar que con anterioridad a la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas no existe tipificado en una ley un concepto de alcance. Así lo manifiesta también Pajares Giménez en el artículo citado:

A pesar de todo esto no encontramos definitivas definiciones legales de alcance ni en la Ley Orgánica de 1982, ni tampoco en el Estatuto y Reglamento del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública de 1924 y 1925, en la Ley de 1934, en su Reglamento de 1935, ni en la Ley de 1953-1961, sobre organización, funciones y procedimiento del Tribunal de Cuentas del Reino.

Han sido los órganos propios de la jurisdicción contable los que con su doctrina han ido perfilando el concepto de alcance de caudales o efectos públicos. Sucesivas y reiteradas resoluciones de la Sala de Justicia de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas fueron definiendo con uniformidad el alcance como algo basado en el resultado deudor de una cuenta, entendida ésta en el sentido más amplio posible, y en términos casi idénticos a los que después emplea la Ley de Funcionamiento en el mentado art. 72.1.

Las resoluciones de la Sala han sido realmente copiosas. Citar por todos el Auto, al que inicialmente hemos hecho referencia, que literalmente dice así:

«El alcance, así, como ha tenido ocasión de declarar reiteradamente esta Sala y de acuerdo con su acepción originaria y contable, no es otra cosa que el saldo deudor e injustificado de una cuenta relativa a caudales o efectos públicos. Como toda manifestación de responsabilidad contable, está también vinculado a una cuenta, pero entendida no única y exclusivamente como cuenta de las que formalmente han de rendirse al Tribunal, sino como cuenta, en el sentido más amplio, que debe dar todo aquel que maneje caudales o efectos públicos, aunque no tenga directo reflejo en las primeras».

Esta definición de alcance no emergerá hasta la entrada en vigor de la Ley 7/1985, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, que la recoge en el artículo 72.

Para que exista alcance hace falta la existencia de una cuenta que arroje un saldo deudor injustificado. Es decir, deben darse los siguientes requisitos:

- a. La pura y simple ausencia de numerario en la cuenta.
- b. La injustificación manifiesta del numerario.

De acuerdo con Pajares Giménez<sup>9</sup>:

Por esto podemos afirmar que el alcance no se produce solamente cuando falta el dinero público, presumiblemente por la apropiación de la persona que lo tenía a su cargo y que emparenta seguidamente con la malversación, sino también cuando el que maneja caudales o efectos públicos es incapaz de acreditar la inversión, empleo o destino dado a los mismos y, consiguientemente, no puede justificar un saldo deudor en las cantidades que tenía a su cargo, con independencia de que físicamente no se haya apropiado o, si se quiere, malversado los fondos públicos cuya custodia le había confiado el Estado. Hay alcance en los caudales o efectos públicos cuando se advierte en una cuenta un saldo deudor no justificado y, en principio, ha de reputarse como «alcanzado» a quien tenía bajo su atención el manejo y custodia de los fondos que vienen reflejados en la cuenta deudora, el cual será responsable contable si concurren en su integridad los requisitos o elementos configuradores de la responsabilidad contable que vienen establecidos en los arts. 38 de Orgánica, 49.1 de la de Funcionamiento y concordantes de uno y otro textos legales.

9. PAJARES GIMÉNEZ, José Antonio: «Los supuestos de alcance...», p. 119.

Por tanto, el concepto de alcance era un concepto «amplio» en el sentido de que era una irregularidad que conllevaba la existencia de un saldo deudor e injustificado de una cuenta, entendida esta no solo como las que han de rendirse al Tribunal de Cuentas, sino que también podía derivar de otras cuentas que no estaban sometidas a rendición formal ante el Tribunal pero que afectaban a caudales públicos.

## 4. Antecedentes legislativos actuales

### 4.1. La Ley General Presupuestaria 11/1977, de 4 de enero: el inicio del problema

Citando de nuevo a Pajares Giménez:

La promulgación y posterior entrada en vigor de la Ley General Presupuestaria, de 4 de enero de 1977, supuso, desde luego, una importante merma en el ámbito competencial reconocido al Tribunal de Cuentas por la Ley de 3 de diciembre de 1953, reguladora de su organización, funciones y procedimiento, y modificada —como es sabido— en 23 de diciembre de 1961, sobre todo en relación con el tema, especialmente conflictivo, de las responsabilidades y su exigencia que la mencionada Ordenanza Presupuestaria reguló —y regula— en su título VII con desmesurada generosidad a favor de la Administración a pesar de que el artículo 144. 1, tratando de ser respetuoso con el Tribunal y apelando a la conocida cláusula, mantiene el prurito de no perjudicar cuanto pudiese corresponder al conocimiento y competencia del Tribunal de Cuentas, y el 143 —con acertada lógica y por imperiosa necesidad— confirma en manos de este Alto Órgano la persecución de los alcances o malversaciones en la administración de los fondos públicos, instrumentada a través de los entonces llamados «expedientes administrativos judiciales de alcance y reintegro»<sup>10</sup>.

**La Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria (LGP 11/1977), establece por primera vez la diferente tramitación de procedimientos de responsabilidad contable en función de si la supuesta irregularidad es un alcance o no**, cuando hasta el momento las leyes reguladoras de la jurisdicción del Tribunal de Cuentas no hacían esta distinción. Recordemos que en ese momento **todavía no existe un concepto de alcance propiamente dicho**, y los procedimientos previstos en la normativa reguladora del TCU y los reglamentos **engloban en el alcance los pagos indebidos o los configuran como una irregularidad previa que acaba en un alcance**.

Hasta ese momento, el alcance podía detectarse tanto en un análisis de las cuentas que debían rendirse al Tribunal como fuera de ese análisis, y los procedimientos que se tramitaban una vez detectado eran diferentes en función de dónde se había detectado el alcance, pero no en función de si la irregularidad era alcance o no lo era, y ello, básicamente, porque todas las irregularidades se podían reconducir a alcance.

Con la LGP 11/1977 nace un importante problema que se arrastra hasta nuestros días y que genera una disfunción sustancial, además de, como bien indicó en su día Pajares Giménez, una merma de las competencias del Tribunal al otorgar a las diferentes administraciones la competencia para tramitar los procedimientos relativos a las irregularidades que no son alcance.

10. PAJARES GIMÉNEZ, José Antonio: «La exigencia de responsabilidades contables en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y en la Ley General Presupuestaria», *Revista Española de Derecho Financiero*, n.º 42, 1984, pp. 239-248.

En su artículo 143, la LGP 11/1977 atribuye la exigencia de responsabilidades derivadas del alcance a un delegado instructor del Tribunal de Cuentas (la figura del delegado instructor únicamente está prevista en el procedimiento entonces llamado «expediente de alcance y reintegro» de la Ley de 1953, vigente en el momento en el que se aprobó la LGP 11/1977). El artículo 144 de la misma ley establece que, para el resto de los supuestos previstos, «sin perjuicio de cuanto pueda corresponder al conocimiento y competencia del Tribunal de Cuentas del Reino, la responsabilidad será exigida en expediente administrativo instruido al interesado». Aquí, el fragmento «sin perjuicio...» queda vacío de contenido, porque realmente hay un antes y un después de esta Ley en el ámbito de las responsabilidades contables.

Es decir, con anterioridad a la LOTCu, la LGP11/1977 establecía que los alcances debía tramitarlos el Tribunal de Cuentas con el procedimiento de expediente de alcance y reintegro, y los supuestos de responsabilidad contable distintos del alcance **debían** —imperativo— tramitarse mediante un expediente administrativo. La LGP 11/1977 introduce un cambio muy importante, por un lado, al diferenciar los alcances de las irregularidades que no constituyen ni constituirán nunca un alcance de caudales públicos —según su redactado—. Y, por otro lado, al establecer cuándo tiene competencia el Tribunal de Cuentas para tramitar un procedimiento concreto, cediendo a las distintas administraciones la competencia para tramitar los procedimientos derivados de irregularidades que no constituyan alcance. Recordemos que en este momento todavía no existe en la normativa una definición de alcance.

Por tanto, la Ley 11/1977, preconstitucional, marcó el inicio de un problema que, a mi modo de ver, se arrastra hasta hoy en día, ya que trazó la línea a seguir en la LOTCu y en la posterior LFTCu.

Lo que, al menos, sí que se introdujo en la LOTCu es que el TCu puede recabar el conocimiento de cualquier procedimiento que se haya incoado en vía administrativa, ya que la incoación del expediente debe comunicarse al TCu para que este resuelva si avoca o no el procedimiento (artículo 41 de la LOTCu). Por lo tanto, **no cabe ninguna duda de que este trámite y su resolución tienen carácter esencial.**

La LOTCu también establece en el artículo 41 que las resoluciones que dicte la Administración en que se declaren responsabilidades contables serán recurribles ante el Tribunal de Cuentas y resueltas por la Sala correspondiente. **Este apartado tiene una importancia crucial, ya que equipara la tramitación administrativa externa al Tribunal a toda la tramitación que se llevaría a cabo en el propio Tribunal mediante una fase de actuaciones previas y una fase jurisdiccional.** Esto es así al establecer que la resolución que dicte la Administración se resuelve por la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas.

Mediante la LOTCu **debería haberse aprovechado** la ocasión **para armonizar las dos normas** y dejar claro que **el TCu es el único competente para tramitar los procedimientos de responsabilidad contable en su totalidad**, y que cuando se tramitan expedientes administrativos en este ámbito, su resolución, como mucho, debería equipararse a las actuaciones previas a la vía jurisdiccional. **No haberlo hecho así genera disfuncio-**

**nes, ya que una ley preconstitucional ha marcado el contenido de la LOTCu y de la posterior LFTCu.**

En mi opinión, con la Ley 1/1977 empieza el problema. La LOTCu era una oportunidad para dejar clara la competencia del Tribunal de Cuentas y para simplificar los procedimientos existentes. Lejos de eso, su contenido condicionó gran parte del contenido de la LFTCu posterior.

#### **4.2. El Anteproyecto de Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas**

El Anteproyecto de Ley de Funcionamiento del TCu (ALFTCu) mantenía la posible existencia de alcance tanto en el análisis de las cuentas como fuera de él. Disponía que los dos procedimientos previstos podían incluir hechos generadores de alcance, la única diferencia era si estos se habían detectado en el análisis de las cuentas (juicio de cuentas) o fuera de ese análisis (reintegro por alcance). Así, en el artículo 70.1 del ALFTCu, dentro del título VI, capítulo VII, relativo al procedimiento en el juicio de cuentas, se establecía lo siguiente:

Artículo 70.1. Cuando en el examen y comprobación de cualquier cuenta, grupo de cuentas o en cualquiera de los procedimientos de fiscalización, **aparecieran hechos que pudieran ser constitutivos de alcance de caudales o efectos públicos o que pudieran dar lugar a responsabilidad contable en los términos establecidos en la presente Ley<sup>11</sup>**, el Consejero de Cuentas, oídos por plazo común de cinco días al Ministerio Fiscal y al Letrado del Estado, adoptará la resolución pertinente en punto a la iniciación del procedimiento jurisdiccional dentro de otros cinco días.

Asimismo, en el capítulo VIII del mismo título, relativo al procedimiento de reintegro por alcance, se establecía:

Artículo 86<sup>o</sup>.1. El procedimiento de reintegro al que se refiere el presente capítulo **aplicará a todo supuesto de responsabilidad contable descubierto fuera del examen y comprobación de las cuentas o de cualquier procedimiento de fiscalización.**

2. A los efectos de esta ley se entiende por alcance el saldo deudor injustificado de una cuenta o, en términos generales, la ausencia de numerario o de justificación en las cuentas que deban rendir las personas obligadas a hacerlo por precepto legal.

En este artículo se determinaba por primera vez el concepto de alcance, pero el hecho de que se definiera en este capítulo y en este artículo en concreto del ALFTCu no implicaba que el procedimiento para reclamar responsabilidades derivadas de su comisión se redujera al procedimiento de reintegro. **Esto es así porque, como se ha expuesto, en el artículo 70.1 se incluye el alcance como uno de los supuestos objeto del juicio de cuentas.**

Por lo tanto, **el ALFTCu no establecía una distinción de los procedimientos de responsabilidad contable en función de si la irregularidad constituía un alcance o no.**

De hecho, el informe del Consejo General del Poder Judicial de 29 de enero de 1986 emitido en relación con dicho anteproyecto pone de manifiesto que no existe ninguna diferencia en la naturaleza de ambos procedimientos, e incluso llega a calificar el procedimiento de reintegro por alcance como «forzado» por haberse incluido en la Ley Orgánica 2/1982. El informe dice así:

<sup>11</sup>. La negrita y el subrayado de esta y del resto de citas son de la autora del artículo.

5. En cuanto al llamado procedimiento de reintegro por alcance (Capítulo VIII), **a cuya configuración se ve forzado el anteproyecto por su previsión en la Ley orgánica 2/1982**, la realidad es que **ninguna diferencia de naturaleza aparece entre este procedimiento y el llamado juicio de cuentas, ya que poseen el mismo objeto y su distinción no depende sino de la circunstancia accidental de que la posible existencia de responsabilidad contable se hubiera puesto de manifiesto en este caso fuera de la función fiscalizadora del Tribunal.**

Como ya se ha ido poniendo de manifiesto a lo largo de este artículo, la LOTCu hubiera sido una buena oportunidad para simplificar los procedimientos de responsabilidad contable —a buen seguro, a eso se refería el Consejo General del Poder Judicial en la cita anterior de su informe sobre el ALFTCu, al mencionar «al llamado procedimiento de reintegro por alcance (capítulo VIII), a cuya configuración se ve forzado el anteproyecto por su previsión en la Ley orgánica 2/1982».

Cabe citar en este punto a Pascual Sala, quien en el momento de aprobarse la LOTCu fue nombrado consejero de ese Tribunal y posteriormente fue presidente de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal<sup>12</sup>. Su interpretación sobre los procedimientos de responsabilidad contable a principios de 1983 y, por tanto, al poco tiempo de la entrada en vigor de la LOTCu, es clara en el sentido de continuar con la interpretación expuesta: los supuestos de alcance se podían tramitar tanto por el juicio de cuentas como por el procedimiento de reintegro por alcance. En su artículo «Las responsabilidades contables y su enjuiciamiento en la nueva Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de España»<sup>13</sup> manifiesta lo siguiente:

El juicio de las cuentas dilucidará las pretensiones de responsabilidad contable que se deduzcan del examen y comprobación de aquellas según la significación a que, al principio, se hizo particular y específica referencia. Precisamente porque esas responsabilidades surgen del ejercicio de una actividad fiscalizadora realizada por el propio Tribunal, la instrucción se lleva a efecto por los funcionarios de él dependientes. **Se trata en ellos de determinar si ha habido o no alcance, entendido, en términos generales, como el saldo deudor injustificado de una cuenta determinada, imputable a alguna de las personas que, según los estados contables de aquélla, haya intervenido en el manejo de caudales o efectos públicos.**

Para ello, el juicio debe comenzar cuando, por no haber sido adecuadamente solventados los reparos, existan indicios de responsabilidad contable contra personas determinadas.

[...] Al procedimiento de reintegro por alcance son aplicables, en general, los mismos principios que se han preconizado anteriormente para el juicio de las cuentas.

**Aquí, y en ello estriba la diferencia, la pretensión de responsabilidad contable no se deduce de ningún examen de cuentas que realice el Tribunal.** Generalmente, el conocimiento que éste puede tener de estos alcances producidos fuera de las cuentas deviene de una denuncia pública, del Ministerio Fiscal o de particulares, actúen o no éstos en el ejercicio de la acción popular que les compete, o, lo que será más corriente, de un traslado de la Intervención General del Estado, de la de las Corporaciones Locales o de la propia de la Administración autonómica.

12. Pascual Sala fue nombrado consejero del Tribunal de Cuentas el 5 de julio de 1982 a propuesta del Congreso (BOE n.º 173, de 21 de julio). De 1988 a 1990 presidió la Sección de Enjuiciamiento.

13. SALA SÁNCHEZ, Pascual: «Las responsabilidades contables y su enjuiciamiento en la nueva Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de España», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 39, Sección Estudios, 1983, p. 515.

Hasta ese momento el alcance no planteaba ningún problema, puesto que era un concepto válido para las irregularidades detectadas en el ámbito contable y la única diferencia era si estas se detectaban en un procedimiento de análisis de cuentas o fuera de él, lo que motivaba un procedimiento distinto, pero en ningún caso por el propio concepto de alcance.

Hay que destacar también que el artículo 49 del ALFTCu recogía los diferentes supuestos de hecho que podían dar lugar a responsabilidad contable de la LGP 11/1977.

### 4.3. Cambios entre el Anteproyecto y la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. El problema continúa

El factor que complica el tema es el cambio que tuvo lugar en el redactado de la LFTCu en relación con el que estaba previsto en el ALFTCu respecto a los supuestos de responsabilidad contable y a su tramitación. Dicha modificación añadió todavía más complejidad a la cuestión, ya que introdujo un elemento de confusión que todavía perdura.

Como ya se ha expuesto en el apartado anterior, el artículo 70.1 del capítulo VII del ALFTCu, bajo el epígrafe «Del procedimiento en el juicio de cuentas», establecía que «cuando en el examen y comprobación de cualquier cuenta, grupo de cuentas o en cualquiera de los procedimientos de fiscalización, **aparecieran hechos que pudieran ser constitutivos de alcance de caudales o efectos públicos o que pudieran dar lugar a responsabilidad contable en los términos establecidos en la presente Ley**, el consejero de Cuentas, oídos por plazo común de cinco días al Ministerio Fiscal y al letrado del Estado, adoptará la resolución pertinente en punto a la iniciación del procedimiento jurisdiccional dentro de otros cinco días».

El actual artículo 45, relativo a las actuaciones previas a la exigencia de responsabilidades contables, que trata la pieza separada como actuación previa en el juicio de cuentas, establece lo siguiente:

Artículo 45.1. Una vez concluido el examen y comprobación de cualquier cuenta, grupos de cuentas, o los correspondientes procedimientos de fiscalización, si **aparecieren hechos que pudieran ser no constitutivos de alcance de caudales o efectos públicos**, en los términos definidos en la presente Ley, **pero que pudieran dar lugar a otro tipo de responsabilidades contables**, el Consejero de Cuentas, de oficio o a instancia del Ministerio Fiscal o Letrado del Estado y con citación y, en su caso, intervención del presunto responsable o de sus causahabientes, acordará la formación de pieza separada con la finalidad de concretar los hechos, los posibles responsables, tanto directos como subsidiarios, y el importe total de los perjuicios ocasionados a los caudales o efectos públicos, cuando así resultare de lo actuado en el procedimiento fiscalizador de que se trate.

Este redactado es clave en la evolución del concepto de alcance, ya que significa un antes y un después en la interpretación de este y sobre todo en lo que respecta al procedimiento de tramitación.

Antes de la entrada en vigor de la LFTCu, el alcance detectado en un análisis de cuentas derivaba en un juicio de cuentas. En cambio, tras la entrada en vigor de esta ley el alcance detectado en una fiscalización o análisis de cuentas deriva forzosamente en un procedimiento de reintegro por alcance. Esto es así porque, para que se tramite por la vía del juicio de cuentas, no puede ser alcance. El artículo 45 de la LFTCu añade un requisito que no existía en el ALFTCu.

A partir de la LFTCu existe un concepto de responsabilidad contable derivada del alcance diferenciado de un concepto de responsabilidad contable derivada de hechos no constitutivos de alcance. Cada uno de estos tipos de responsabilidad contable tiene un procedimiento concreto para tramitarse: el primero, mediante el procedimiento de reintegro por alcance, y el segundo, mediante procedimientos administrativos o el juicio de cuentas (dependiendo de si la presunta responsabilidad deriva de un procedimiento fiscalizador o no).

## 5. Nacimiento y fin del concepto amplio de alcance

El problema que generaba el hecho de haberse tenido en cuenta y de haberse mantenido la regulación de la LGP 11/1977 en el momento de la entrada en vigor de la LOTCu se podía solventar mediante el concepto amplio de alcance tal como lo argumenta Pajares Giménez<sup>14</sup>:

Y por último, que en el alcance el daño a los fondos públicos viene cuantificado en función de la falta de justificación o ausencia de numerario que se observe. Es decir, la carencia de documentación justificativa o la de los caudales o efectos en sí produce ope legis un alcance en la cuenta correspondiente y por la cuantía de que se trate; alcance que permitirá el reproche contable en la persona que tiene a su cargo los fondos menoscabados si de los hechos determinantes pueden deducirse los demás elementos definidores de la responsabilidad contable, previsto en el art. 38.1 de la Ley Orgánica, 49.1 de la de Funcionamiento y concordantes de uno y otro texto.

Las demás letras del art. 141.1 de General Presupuestaria —en una relación no exhaustiva y que sí puede servir a título de ejemplo— **lo que realmente describen son conductas en que pueden incurrir los que tienen a su cargo fondos públicos (ya sea a título de ordenadores, interventores, recaudadores, etc.) que darán lugar a un alcance en los mismos y, en su caso, a responsabilidad contable, si en ellas se apreciasen sus requisitos caracterizadores.**

Con lo dicho no pretendo afirmar tajantemente que los supuestos de los apartados b) al f) del art. 141.1 de la Ley General Presupuestaria sean siempre reconducibles al alcance. Simplemente no quiero cerrar esa posibilidad con una interpretación fácil y excluyente que prescinde del art. 72.1 de la Ley de Funcionamiento. Cuando las conductas del art. 141.1 de la Ley General Presupuestaria originen un menoscabo en caudales o efectos públicos que se concrete en el saldo deudor injustificado de una cuenta o en la ausencia de numerario o de justificación de las que han de ser rendidas por los que tienen a su cargo los fondos menoscabados estaremos, y así habrá que admitirlo en presencia de un alcance.

Como simple muestra traer a colación de nuevo el Auto de 11 de enero de 1986 en idéntico fundamento jurídico al ya indicado:

«No rendir cuentas debiendo hacerlo, por razón de estar encargado de la custodia o manejo de caudales públicos, no justificar el saldo negativo que éstas arrojen, no efectuar los ingresos a que se esté obligado por razón de percepción o tenencia de fondos públicos, sustraer o consentir que otro substraiga, o dar ocasión a que un tercero realice la sustracción de los caudales o efectos públicos que se tengan a cargo, o aplicarlos a usos propios o ajenos, casos estos últimos de malversación cuando se ejecutan por persona que ostente la condición de funcionario, son todos supuestos de alcance y, como tales y en principio, generadores de responsabilidad contable. Pero ocasionar menoscabos en los caudales o efectos públicos por quien está encargado del uso y cuidado de un bien público a consecuencia de su negligente utilización, no puede concepcuarse como alcance, ni tampoco dar lugar a responsabilidad contable. Su actuación será susceptible de generar responsabilidad civil frente a la Administración Pública, que ésta pueda hacer efectiva en ejecución de la Sentencia recaída en la vía penal cuando ese hecho sea constitutivo de delito —y téngase presente, además, que en este caso no sería de aplicación lo dispuesto en el art. 18.2 de la Ley Orgánica de 1982, porque no se está ante un supuesto de responsabilidad contable que sea, a la vez, delito, sino ante un hecho

14. PAJARES GIMÉNEZ, José Antonio: «Los supuestos de alcance...», p. 121.

que da lugar a una responsabilidad civil distinta de la contable que constituye infracción penal—, o que puede igualmente hacerse efectiva, en vía administrativa, con arreglo a lo establecido en el art. 42 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, con la posibilidad de revisión por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de la resolución que se dicte».

Si con la LOTCu cabía una interpretación, más o menos forzada, del concepto amplio de alcance, con la entrada en vigor de la LFTCu esta interpretación no tiene cabida, ya que se establecen distintas tramitaciones para los distintos supuestos y de una forma muy tasada que no admite flexibilidad alguna. En el mismo artículo lo deja claro Pajares Giménez cuando, citando un auto del TCu, manifiesta<sup>15</sup>:

Precisamente, en este sentido razona el Auto de 12 de diciembre de 1986, en su fundamento jurídico 3º (Ponente: Excmo. Sr. SALA SÁNCHEZ), al decir:

«Por eso había, y hay, alcances dentro de las cuentas que se rinden al Tribunal —los del capítulo IV del Reglamento de 1935— y alcances fuera de las mismas —los del capítulo V de la citada disposición reglamentaria—. Lo que ocurría es que, como el alcance era, antes de la Ley 2/1982, el único supuesto de responsabilidad contable atribuido a la jurisdicción de este Tribunal, los juicios de las cuentas se reducían, en definitiva, a dilucidar las responsabilidades contables detectadas por este concepto en el examen y comprobación de las cuentas que a aquél se rendían y los procedimientos de reintegro al mismo cometido cuando el alcance era detectado o en una cuenta no directamente rendida al Tribunal o en una gestión de caudales o efectos públicos realizada con independencia del proceso normal de su rendición establecido legal o reglamentariamente. **La Ley 2/1982, al haber**, conforme ha quedado puesto de relieve con anterioridad, **extendido el elenco de las responsabilidades contables a todo daño o menoscabo inferido a los caudales o efectos públicos por acciones u omisiones gravemente culposas y contrarias a las leyes que regulan el régimen presupuestario y contable de las entidades o personas que manejan dichos caudales o efectos**, ha podido destinar el juicio de las cuentas a todos los supuestos de la responsabilidad de que aquí se trata distintos de los alcances y circunscribir a estos, por su propia concreción, los procedimientos de reintegro, con independencia de que luzcan o no en cuentas rendidas al Tribunal. Que ha sido así, se desprende claramente de la diferenciación procedimental, establecida en su art. 25, entre los juicios de las cuentas y los procedimientos de reintegro por alcance sin atender a la circunstancia en que éste último se haya manifestado».

Siguiendo los postulados anteriores la diferencia ha tenido que ser hecha por la Ley de Funcionamiento, que ha reservado el procedimiento de reintegro por alcance para la persecución de alcances o malversaciones de caudales o efectos públicos, y ha diseñado un juicio de cuentas, **en nada parecido a su precedente, para los demás supuestos de responsabilidad contable distintos del alcance.**

Con esto se quiere subrayar que **la Ley de Funcionamiento se ha visto forzada a crear dos procedimientos distintos** en sus trámites **para obtener el mismo fin: el reintegro al Tesoro de las cantidades perjudicadas** al mismo por la conducta antijurídica, intencionada o negligente, de las personas encargadas del manejo y custodia de los fondos menoscabados, **determinando como criterio de distinción que los hechos sean o no constitutivos de alcance o malversación de fondos públicos**. Este criterio **rompe con la tradición** anterior, **en la que cualquier menoscabo a la Hacienda Pública era generador de un alcance**, que bien se tramitaba como juicio de cuentas o como expediente de alcance y reintegro, según que el alcance fuera dentro o fuera de las cuentas, respectivamente.

El concepto de alcance ha evolucionado desde un concepto amplio en la normativa preconstitucional hasta un concepto totalmente encorsetado en su definición y en un único procedimiento para requerir el reintegro de los caudales públicos a partir de la entrada en vigor de la LOTCu y de la posterior LFTCu.

15. PAJARES GIMÉNEZ, José Antonio: «Los supuestos de alcance...», p. 115.

La voluntad del legislador ha sido diferenciar el alcance de otros tipos de responsabilidad contable que con anterioridad se consideraba que formaban parte de este (en su concepto amplio). Se puede discrepar, pero esta es la voluntad que se ha plasmado en la normativa aprobada y en vigor. Ahora bien, lo que no se puede sostener es que hoy en día se mantenga un concepto amplio de alcance y que todas las irregularidades que generen responsabilidad contable se tramiten por el procedimiento de reintegro por alcance cuando este está reservado únicamente para este tipo de irregularidad.

## 6. Situación normativa actual

La normativa actual reguladora de la responsabilidad contable prevé la existencia de dos supuestos generadores de responsabilidad contable<sup>16</sup>: por un lado, el alcance; por el otro, los supuestos de responsabilidad contable distintos del alcance. También prevé la existencia de dos procedimientos totalmente diferentes para tramitar tales supuestos, tanto en la fase de actuaciones previas como en fase jurisdiccional: el juicio de cuentas para irregularidades constitutivas de responsabilidad contable detectadas en análisis de cuentas rendidas al Tribunal de Cuentas —siempre que no sean constitutivas de alcance— y el procedimiento de reintegro por alcance para las irregularidades constitutivas de alcances detectados tanto dentro como fuera del análisis de cuentas rendidas al Tribunal de Cuentas.

Asimismo, los supuestos de alcance no pueden tramitarse mediante un procedimiento administrativo de responsabilidad contable, ya que la LGP establece que la responsabilidad derivada de alcance o malversación contable «será exigida por el Tribunal de Cuentas mediante el oportuno procedimiento de reintegro por alcance de conformidad con lo establecido en su legislación específica». Por lo tanto, únicamente podrán tramitarse irregularidades constitutivas de responsabilidad contable siempre que no sean constitutivas de alcance.

### 16. Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria:

Artículo 177. Hechos que pueden generar responsabilidad patrimonial.

1. Constituyen infracciones a los efectos del artículo anterior:

- a) **Haber incurrido en alcance** o malversación en la administración de los fondos públicos.
- b) Administrar los recursos y demás derechos de la Hacienda Pública estatal sin sujetarse a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en el Tesoro.
- c) Comprometer gastos, liquidar obligaciones y ordenar pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en esta ley o en la de Presupuestos que sea aplicable.
- d) Dar lugar a pagos reintegrables, de conformidad con lo establecido en el artículo 77 de esta ley.
- e) No justificar la inversión de los fondos a los que se refieren los artículos 78 y 79 de esta ley y la Ley General de Subvenciones.
- f) Cualquier otro acto o resolución con infracción de esta ley, cuando concurren los supuestos establecidos en el artículo 176 de esta ley.

2. Las infracciones tipificadas en el número anterior darán lugar, en su caso, a la obligación de indemnizar establecida en el artículo anterior.

Artículo 180. Órgano competente y Procedimiento.

1. En el supuesto del párrafo a) del apartado 1 del artículo 177 de esta ley, **la responsabilidad será exigida por el Tribunal de Cuentas mediante el oportuno procedimiento de reintegro por alcance de conformidad con lo establecido en su legislación específica.**

Con anterioridad a la normativa actual, en el juicio de cuentas podían dirimirse las responsabilidades derivadas de alcances y otras irregularidades constitutivas de responsabilidad contable detectadas en análisis de cuentas rendidas al Tribunal de Cuentas, y en el procedimiento de alcance y reintegro se dirimían las relativas a alcances y otras irregularidades constitutivas de responsabilidad contable detectadas fuera de un análisis de cuentas.

No será hasta la entrada en vigor de la LFTCu cuando se separarán los dos procedimientos en función de la existencia de un alcance o de hechos generadores de responsabilidad contable distintos del alcance. Ya existían diferentes procedimientos en la legislación anterior (1925 y 1953), pero a partir de la LFTCu se separan de acuerdo con la diferenciación de los dos supuestos referidos, con el fin de lograr una mayor celeridad para los procedimientos derivados de la existencia de un alcance.

Por lo tanto, de acuerdo con la normativa vigente, **que una irregularidad en el ámbito de la responsabilidad contable tenga la naturaleza de alcance o no tiene máxima importancia a efectos de decidir cuál es el procedimiento que debe tramitarse** y, consecuentemente, la adecuación de este a las normas procesales vigentes. Asimismo, **ello determinará si se puede o no incoar un procedimiento administrativo de responsabilidad contable**.

Cuando estamos ante un alcance de caudales públicos, definido en el artículo 72 de la LFTCu, la tramitación de las actuaciones previas se hace mediante la fase de instrucción regulada en el artículo 47 de la LFTCu, y su posterior tramitación en vía jurisdiccional se hace mediante el llamado procedimiento de reintegro por alcance, que se rige por las normas reguladoras del juicio declarativo que corresponda a la cuantía del alcance según la Ley de Enjuiciamiento Civil (artículo 73 de la LFTCu).

Cuando estamos ante un supuesto de responsabilidad contable distinto al alcance que deriva de una fiscalización, la tramitación de las actuaciones previas se lleva a cabo mediante la formación de la «pieza separada» regulada en el artículo 45 de la LFTCu, y su posterior tramitación en vía jurisdiccional se hace mediante el llamado *juicio de cuentas*, que se rige por las normas reguladoras del procedimiento contencioso-administrativo (artículo 71 de la LFTCu).

El fundamento de esta diferencia está claramente explicado en el Preámbulo de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, que dice lo siguiente:

Distingue la Ley, en punto a estos procedimientos judiciales, entre los supuestos de responsabilidad contable distintos del alcance de caudales y efectos públicos y aquellos otros que únicamente pretenden dilucidar pretensiones fundadas en este concreto caso. La razón de la separación es clara: **mientras que el alcance supone la existencia de un saldo negativo e injustificado de una cuenta, fácilmente constatable en un mero examen y comprobación de la misma** y que, por esa razón, puede sin dificultad discurrir por los cauces del juicio declarativo que corresponda a su cuantía, **los demás supuestos de responsabilidad implican, las más veces, un complejo proceso de fiscalización y constatación de datos** —menoscabo en caudales y efectos públicos, infracción de precepto legal regulador del régimen presupuestario y de contabilidad que resulte aplicable, relación de causa a efecto, etcétera—, **que sólo a través de un proceso declarativo, como el ordinario contencioso-administrativo, pueden ser clarificados con las adecuadas garantías**.

Es decir, la naturaleza de cada supuesto conlleva una tramitación que va aparejada a ella.

Cabe citar en este punto el Auto 13/1999 dictado por la Sala de Justicia del TCu, del que fue ponente el consejero Paulino Martín Martín, en el que expone a la perfección el mecanismo de funcionamiento de la jurisdicción contable tal como fue concebido en la normativa reguladora que continúa vigente:

SEGUNDO. Centrados así los términos del debate, se hace necesario exponer como paso previo a la resolución del recurso el **mecanismo de funcionamiento de la jurisdicción contable**, lo que se estima imprescindible para clarificar las actuaciones seguidas hasta la fecha y decidir sobre el ajustamiento o no a derecho de la resolución apelada. **Tiene esta jurisdicción una particular naturaleza que le confiere un cierto carácter instrumental respecto de la función fiscalizadora en sentido amplio**, de manera que, aunque tanto una como otra función estén establecidas como propias del Tribunal, sin que se dé prevalencia a la una sobre la otra, en un orden lógico cuando se halla iniciada la primera debe adecuarse la segunda al resultado de la fiscalización y ser pospuesta la jurisdiccional a que termine la fiscalizadora, y estar a su resultado (STS de 16 de julio de 1988). Resulta así que, **prescindiendo por el momento de la compleja distinción entre supuestos constitutivos de responsabilidad contable por alcance y los que no lo son de alcance, para que pueda abrirse la vía jurisdiccional es necesario que con carácter previo se practiquen unas actuaciones** que, como afirma el preámbulo de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento de este Tribunal, **constituyen su «necesario soporte, tal y como sucede con el expediente administrativo respecto del proceso contencioso-administrativo», esto es, el antecedente necesario sin el cual ningún legitimado activo puede interponer demanda ante este Tribunal.**

De este modo, concluido el examen de las cuentas o un procedimiento de fiscalización, si se aprecian indiciariamente supuestos de responsabilidad contable, se formará por segregación de la fiscalización una pieza separada con los antecedentes precisos y concretando en la medida de lo posible los hechos, supuestos responsables e importe de los perjuicios, pieza que ultimada por el Consejero de Fiscalización es remitida a la Sección de Enjuiciamiento para su ulterior tramitación. Y la misma función de antecedente necesario para la apertura en su caso de un procedimiento jurisdiccional cumple el expediente administrativo declarativo de responsabilidades contables, tramitado por la propia Administración vía Real Decreto 700/1988, de 1 de julio (art. 45 de la Ley 7/88, en relación con el art. 68.1, ambos de la Ley 7/1988).

Pero al igual que ocurriera con la legislación anterior, el legislador ha previsto igualmente la tramitación que ha de darse cuando los supuestos de responsabilidad contable son detectados fuera de la fiscalización, en cuyo caso el antecedente necesario para la apertura del procedimiento jurisdiccional en exigencia de responsabilidades contables no puede serlo una inexistente comprobación de cuentas o procedimiento fiscalizador, por lo que el inexcusable requisito de una fase fiscalizadora o investigadora previa se salva mediante el nombramiento de un Delegado Instructor que lleva a cabo las actuaciones descritas en el art. 47 de la Ley 7/1988, y que concluyen con la liquidación provisional del alcance, en su caso, determinándose igualmente los hechos, supuestos responsables, montante de los perjuicios ocasionados y adoptando las medidas precisas de aseguramiento de la Hacienda Pública, todo ello como antecedente imprescindible del correspondiente procedimiento de reintegro por alcance (art. 73.1 de la Ley 7/1988). Así ocurre en los casos en que los Jefes de los presuntos responsables o los ordenadores de pagos tienen noticia de alcances, malversaciones, daños o perjuicios a la Hacienda Pública y lo ponen en conocimiento de este Tribunal (art. 146 de la vigente Ley General Presupuestaria), cuando el Juez o Tribunal penal remite a este Tribunal de Cuentas los antecedentes necesarios para que por el mismo se concrete el importe de los daños y los perjuicios causados en los caudales o efectos públicos (art. 49.3 de la Ley 7/1988) o cuando, como consecuencia de los informes de control financiero realizados por la IGAE u otros órganos de control interno llega a este Tribunal noticia de casos de posible responsabilidad contable, supuestos todos ellos, sin perjuicio de que existan otros, en los que la imposibilidad de proceder a la formación de pieza separada alguna por no existir procedimiento fiscalizador y la no apertura por la Administración del expediente administrativo de responsabilidades contables se ve suplida por la actividad de un Delegado Instructor nombrado por este Tribunal.

Consecuente con esta configuración de la jurisdicción contable, concebida como decimos con un carácter instrumental y subordinado, en sentido lógico, a la función fiscalizadora, **ningún procedimiento jurisdiccional puede ser abierto si antes no se ha formado una pieza separada resultante de un procedimiento fiscalizador, si un Delegado Instructor no ha practicado las actuaciones** de investigación o si no se ha recibido un expediente administrativo declarativo de responsabilidades contables, razón por la cual cabe afirmar que el Tribunal de Cuentas, con la iniciación de su función jurisdiccional, completa o cierra el ciclo de su función fiscalizadora o de las investigaciones practicadas fuera de la fiscalización, de manera que si ello no ha tenido lugar no habrá posibilidad de admitir a trámite demanda alguna en exigencia de responsabilidades contables.

Lo cierto es que **todas estas disquisiciones** e interpretaciones que a lo largo de la historia han acompañado la compleja normativa sobre las infracciones en el ámbito de la responsabilidad contable **han desembocado**, en la práctica, **en la utilización de un único procedimiento para tramitar todas las infracciones, en lugar de haber generado una modificación legislativa.**

La realidad de los procesos de responsabilidad contable es que esta va por un lado y la norma reguladora va por otro. Dicho de otra forma: mientras la normativa reguladora de estos procesos se ha quedado estática desde que se creó, la doctrina del Tribunal ha ido evolucionando en la interpretación de la norma, de tal manera que cuesta encontrar un encaje en la propia norma.

Desde el año 2004 la Sección de Enjuiciamiento del TCU mantiene una doctrina mediante la cual reconduce todos los supuestos de responsabilidad contable al procedimiento de reintegro por alcance, y fundamenta esta práctica en el llamado «concepto amplio de alcance», doctrina que ha desautorizado el Tribunal Supremo mediante las cuatro sentencias a las que se hace referencia a continuación.

## 7. La doctrina del Tribunal Supremo sobre el concepto amplio de alcance

Hasta la fecha, el Tribunal Supremo ha dictado cuatro sentencias en las que declara que «en la medida en que los distintos supuestos se diferencian en la Ley, es inadmisibles, en una correcta interpretación de aquélla, que el supuesto del apartado d)<sup>17</sup> pueda vaciarse siempre y necesariamente en el del apartado a) empleando para ello la interpretación amplia del concepto de alcance que acoge erróneamente el fundamento noveno de la sentencia recurrida y el cauce procesal inadecuado de los procedimientos de reintegro por alcance, destinados a enjuiciar la posible responsabilidad derivada de un saldo deudor injustificado en las correspondientes cuentas del sector público».

Este razonamiento se repite en las cuatro sentencias siguientes:

- Sentencia de 18 de enero de 2012, RJ 2012\3615, Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.<sup>a</sup>), Ayuntamiento de Siero.
- Sentencia de 28 de noviembre de 2012, RJ 2013\446, Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.<sup>a</sup>), Ayuntamiento de Boadilla del Monte.
- Sentencia de 21 de enero de 2015, RJ 2015\224, Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.<sup>a</sup>), Ayuntamiento de Marbella.
- Sentencia de 20 febrero de 2015, RJ 2015\1065, Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.<sup>a</sup>), Consorcio de la Zona Franca de Cádiz.

<sup>17</sup> El Tribunal Supremo se refiere a los apartados del artículo 177.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

El Tribunal Supremo no avala la doctrina del Tribunal de Cuentas relativa al concepto amplio de alcance. En las sentencias el Tribunal Supremo recuerda con firmeza la existencia de la diferencia establecida en la LFTCu y en la LGP entre los conceptos *pago indebido* y *alcance*, y la previsión legal de dos procedimientos en vía jurisdiccional con sus fases previas totalmente distintas por los motivos ya expuestos. El Tribunal Supremo pone de manifiesto que en la propia normativa del Tribunal de Cuentas la diferencia está clarísima, y considera inadmisibles calificar como alcance —empleando una «interpretación amplia del concepto»— los supuestos en los que se tratan pagos indebidos, así como su tramitación por el procedimiento de reintegro por alcance cuando la norma legal establece su separación, y califica la utilización de dicho procedimiento como un «cauce procesal inadecuado».

La realidad es que las sentencias mencionadas han generado un cambio en la doctrina del Tribunal de Cuentas en lo que respecta a la prejudicialidad contencioso-administrativa y en otros aspectos muy significativos, pero no ha habido ningún cambio en cuanto al concepto amplio de alcance y a la existencia de una única tramitación desde el año 2004 de los procedimientos de responsabilidad contable por la vía del reintegro por alcance.

Lo curioso es que ninguna sentencia del Tribunal de Cuentas menciona ninguna de las sentencias del Tribunal Supremo.

## 8. Posible inhabilitación de la tramitación de los expedientes administrativos de responsabilidad contable

Como punto final de este artículo me parece necesario reflexionar sobre cómo puede afectar la aplicación del concepto amplio de alcance a la tramitación de los expedientes administrativos de responsabilidad contable. Si el TCu es coherente con el concepto amplio de alcance que se está aplicando a cualquier irregularidad, lo cierto es que eso debería dejar sin efecto la tramitación de los expedientes administrativos de responsabilidad contable, porque se desvirtúa todo el montaje jurídico que existe alrededor del concepto de alcance y de los procedimientos que se tramitan en función de la diferencia entre alcance y no alcance. Recordemos que las irregularidades constitutivas de alcance únicamente pueden tramitarse por el Tribunal de Cuentas mediante el correspondiente procedimiento de reintegro por alcance.

No es lógico que todas las irregularidades que se tramitan por el mencionado procedimiento sean alcances incluso cuando incluyen irregularidades del artículo 177.1 de la vigente Ley General Presupuestaria, como pueden ser los pagos indebidos, y por otro lado se tramiten expedientes administrativos por cualquier tipo de irregularidad, incluidas las que son constitutivas de alcance, y estos procedimientos no se avoquen por parte del TCu.

Así, si unos hechos no constitutivos de alcance se ponen en conocimiento del TCu, este tramitará un procedimiento de reintegro por alcance; pero si es la Administración quien detecta esos hechos e inicia un expediente administrativo, se tramitarán por esta vía si el TCu no resuelve la avocación del procedimiento, cosa que en principio no ocurre.

Por poner un ejemplo: en las resoluciones del TCu se encuentran numerosas sentencias que hacen referencia a pagos indebidos, la recuperación de cuyos importes se tramita por un procedimiento de reintegro por alcance cuando no constituyen un alcance. También es posible encontrar expedientes administrativos de responsabilidad contable tramitados por una administración local o autonómica por hechos que constituyen claramente un alcance, como, por ejemplo, expedientes que afecten a prescripciones de derechos. Si este último caso lo hubiera tramitado el TCu, se hubiera hecho mediante un procedimiento de reintegro por alcance.

En mi opinión, pues, nos hallamos ante una falta de coherencia que deja la elección del procedimiento en manos de quien lo inicia.

## Bibliografía

PAJARES GIMÉNEZ, José Antonio: «Los supuestos de alcance (o malversación) detectados en el examen y comprobación de las cuentas o en cualquier otro procedimiento fiscalizador», *Seminarios 1994-1995* (Madrid), primer seminario sobre enjuiciamiento contable, 1994.

PAJARES GIMÉNEZ, José Antonio: «La exigencia de responsabilidades contables en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y en la Ley General Presupuestaria», *Revista Española de Derecho Financiero*, n.º 42, 1984, pp. 239-248.

SALA SÁNCHEZ, Pascual: «Las responsabilidades contables y su enjuiciamiento en la nueva Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de España», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 39, Sección Estudios, editorial Civitas, 1983, p. 515.

ÁLVAREZ DE MIRANDA, Ramón; ÁLVAREZ TOLCHEFF, Enrique; LÓPEZ LÓPEZ, Juan Carlos; MEDINA GUIJARRO, Enrique; MEDINA GUIJARRO, Javier; PAJARES GIMÉNEZ, José Antonio, y PUY FERNÁNDEZ, Ana Isabel: *Código del Tribunal de Cuentas*; MEDINA GUIJARRO, Javier (coord.), editorial Thomson-Aranzadi, Navarra, 2003.

# Las actuaciones preparatorias del procedimiento de reintegro por alcance: análisis y propuestas de lege ferenda

JAIME ALGABA CHUECA

Doctorando en el Programa de Derecho y Ciencias Sociales.  
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

## RESUMEN

La importante labor desarrollada por el Tribunal de Cuentas español mediante el control externo de la actividad económico-financiera del Estado es llevada a cabo a través de las dos funciones que tiene constitucionalmente atribuidas: fiscalización de las cuentas públicas y enjuiciamiento de las responsabilidades contables en que incurran quienes las manejan, a través de su propia jurisdicción. Ambas funciones están claramente diferenciadas y tienen, incluso, distinta naturaleza. Muchos estudios se han dedicado a cada una de ellas, pero ¿qué ocurre entre ambas funciones? ¿cómo se articulan entre sí? La respuesta la encontramos en las actuaciones previas a la exigencia de responsabilidades contables, una fase intermedia entre ambas facultades del Tribunal de Cuentas, posterior a la fiscalización y preparatoria del enjuiciamiento. En concreto, este artículo se centrará en las actuaciones preparatorias del procedimiento de reintegro por alcance, una de las dos formas de exigencia de responsabilidad contable existentes en nuestro ordenamiento jurídico, que se compone, a su vez, de la fase de Diligencias Preliminares y de la fase de Actuaciones Previas ante el Delegado instructor. Se analizará, por tanto, su contenido y tramitación y, quizás lo más importante, se aportarán propuestas «de lege ferenda» para intentar solucionar ciertos problemas que se han detectado durante la investigación, con el objetivo de aportar una modesta contribución a la mejora de las funciones desarrolladas por el Tribunal de Cuentas en esta fase prejurisdiccional y de colaborar, en la medida de lo posible, al avance de la ciencia jurídico-contable.

## PALABRAS CLAVE

Actuaciones previas | Delegado instructor

Jurisdicción contable | Responsabilidad contable

Procedimiento de reintegro por alcance

## ABSTRACT

*The important work carried out by the Spanish Court of Audit through the external control of the State's economic and financial activity is exercised through the two functions constitutionally attributed to it: the auditing of public accounts and the prosecution of accounting liability incurred by those who manage them, through its own jurisdictional authority. Both functions are clearly distinct and even differ in nature. Many studies have focused on each of them separately, but what happens in between? How are these two functions coordinated? The answer lies in the actions prior to the demand for accounting liability —an intermediate phase between both functions of the Court of Audit, taking place after the audit and preparing for prosecution. Specifically, this article focuses on the actions prior to the reimbursement by scope procedure, one of the two ways to demand accounting liability under Spanish law, which is itself composed of the phase of Preliminary Proceedings and the phase of Preliminary Proceedings before the Delegate instructor. The content and procedural aspects of both will be analyzed and, perhaps most importantly, several de lege ferenda proposals will be offered in an attempt to solve some of the issues identified during the research, with the aim of making a modest contribution to the improvement of the functions carried out by the Court of Audit in this pre-jurisdictional phase, and, insofar as possible, to the advancement of legal-accounting science.*

## KEYWORDS

Preliminary proceedings | Investigating Delegate

Accounting jurisdiction | Accounting liability

Reimbursement procedure for accounting scope

## 1. Introducción

El Tribunal de Cuentas (en adelante, TCu), regulado en el art. 136 de la Constitución Española (en adelante, CE), es el órgano de control externo<sup>1</sup> de la actividad económico-financiera del Sector Público<sup>2</sup> y, como acertadamente expresó nuestro insigne diputado de las Cortes gaditanas CANGA ARGÜELLES<sup>3</sup>, el cuerpo más antiguo de la Hacienda Pública española<sup>4</sup>. Para llevar a cabo tal histórico control, el TCu tiene constitucionalmente atribuidas dos funciones claramente diferenciadas:

- 1) Función de fiscalización: para cuyo cumplimiento se constituye como «el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de Estado, así como del sector público» (art. 136.1 CE) y está encargado de «la fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público» (art. 2.a de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas [en adelante, LOTCu]); y
- 2) Función de enjuiciamiento: para cuyo ejercicio está dotado de su «propia jurisdicción», y sus miembros (Consejeros de Cuentas) gozan «de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los Jueces» (arts. 136.2 y 136.3 CE), al objeto del «enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos» (art. 2.b LOTCu), para resarcir el menoscabo sufrido en los mismos.

La jurisdicción contable, en el ejercicio de la función de enjuiciamiento, se articula por medio de tres procedimientos (art. 25 LOTCu), dos de ellos de carácter contencioso y el tercero de carácter voluntario, a saber<sup>5</sup>:

- 1) El juicio de cuentas (Título V, Capítulo VII, arts. 68 a 71 de la Ley de Funcionamiento del TCu [en adelante, LFTCu]) y el procedimiento de reintegro por alcance (Título V, Capítulo VIII, arts. 72 a 74 LFTCu). Ambos tienen carácter contencioso y por finalidad la exigencia de responsabilidad contable, la diferencia es que mediante el procedimiento

- 
1. En contraposición con el control interno, realizado en España por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y sus órganos dependientes. Para conocer la institución de la IGAE, y su relación con el TCu, véase a FERNÁNDEZ PIRLA, J. M.: «El Tribunal de Cuentas de España», en FERNÁNDEZ PIRLA, J. M. y SALA SÁNCHEZ, P.: *El Tribunal de Cuentas, ayer y hoy*, Servicio de Publicaciones del Tribunal de Cuentas, Madrid, 1987, pp. 13-14.
  2. TCu: La institución – Presentación (<https://www.tcu.es/es/institucion/sobre-nosotros/>).
  3. CANGA ARGÜELLES, J.: *Diccionario de Hacienda con aplicación a España (tomo II)*, Imprenta de Don Marcelino Calero y Portocarrero, Madrid, 1834, p. 606.
  4. Sus orígenes se remontan al reinado de Sancho IV de Castilla (1284-1295) y a la creación de la figura del Contador Mayor, véase a DE MENDIZÁBAL ALLENDE, R.: «Función y esencia del Tribunal de Cuentas», en *Revista de Administración Pública*, n.º 46, 1965, pp. 13-14. En la misma figura y fecha han ubicado el nacimiento del TCu otros autores, véase a MARTÍNEZ PÉREZ, A.: *El Tribunal de Cuentas en España: análisis de sus memorias (1874-1934)*, Aranzadi, Pamplona, 2008, p. 23; FERNÁNDEZ PIRLA, J. M., *op. cit.*, pp. 11-12; y AGÜNDEZ FERNÁNDEZ, A.: «Naturaleza jurisdiccional del Tribunal de Cuentas», en AA. VV.: *El Tribunal de Cuentas en España (vol. I)*, Instituto de Estudios Fiscales (Dirección General de lo Contencioso del Estado), Madrid, 1982, p. 200.
  5. VACAS GARCÍA-ALÓS, L.: «La judicialización del Tribunal de Cuentas y su dimensión constitucional», en *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 29, 2006, pp. 34-39. Se puede ver en esta obra un estudio pormenorizado de las diferencias principales existentes entre los tres procedimientos que se tramitan ante la jurisdicción contable, pues su estudio excedería el objeto de esta investigación, pues está centrada, únicamente, en las actuaciones previas a los mismos.

de reintegro por alcance se enjuician los supuestos históricos y tradicionales de responsabilidad contable<sup>6</sup>, esto es, los hechos que pudieran constituir alcance o malversación de fondos públicos (art. 72 LFTCu)<sup>7</sup>, y mediante el juicio de cuentas el resto de infracciones contables (art. 177 de la Ley General Presupuestaria)<sup>8</sup>; y

- 2) El expediente de cancelación de fianzas (Título V, Capítulo IX, arts. 75 a 77 LFTCu), que no tiene carácter contencioso, sino potestativo (son expedientes similares a los actos de jurisdicción voluntaria), y, por tanto, su objetivo no es enjuiciar responsabilidades contables, sino, como expone PAJARES GIMÉNEZ<sup>9</sup>, constatar la inexistencia de ésta y resolver así pretensiones de cancelación, o devolución en su caso, de las fianzas constituidas en garantía por determinados gestores de fondos públicos.

Ambas funciones, fiscalización y enjuiciamiento, son totalmente independientes, hasta tal punto que tienen una naturaleza completamente distinta, una administrativa (la fiscalización) y otra judicial (el enjuiciamiento)<sup>10</sup>. Ahora bien, como ha tenido ocasión de pronunciarse en varias ocasiones la Sala de Justicia del TCu<sup>11</sup>, ello no es óbice para que, en su ejercicio, ambas funciones deban estar coordinadas, como dos vertientes de una única potestad de control externo, y, por ello, es más que habitual, incluso común, que durante la fiscalización, como actividad indagatoria que es, el TCu detecte hechos que pudieran ser constitutivos de responsabilidad contable (art. 38 LOTCu)<sup>12</sup> y, como consecuencia de ello, inicie la fase de actuaciones previas a la exigencia de dicha responsabilidad (previstas en el Capítulo XI, del Título IV, arts. 45 a 48 LFTCu), que actuarían como diligencias de enlace<sup>13</sup> entre ambas funciones<sup>14</sup>.

6. PAJARES GIMÉNEZ, J. A.: «El diseño de las actuaciones previas en el ámbito de la armonización de la jurisdicción contable», en *Revista Española de Control Externo*, vol. II, n.º 6, 2000, p. 179.

7. La definición de alcance y malversación la encontramos en el art. 72 LFTCu: se entiende por alcance «el saldo deudor injustificado de una cuenta o, en términos generales, la ausencia de numerario o de justificación en las cuentas que deban rendir las personas que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, ostenten o no la condición de cuentadantes ante el Tribunal de Cuentas». Y se entiende por malversación de caudales o efectos públicos «su sustracción, o el consentimiento para que ésta se verifique, o su aplicación a usos propios o ajenos por parte de quien los tenga a su cargo».

8. Este art. enumera los hechos que pudieran ser generadores de responsabilidad contable, dedicando su apartado primero al alcance y a la malversación, y el resto a los demás supuestos en que pudiera exigirse la misma. Para un minucioso estudio de estos últimos, véase a TORRES MORATO, M. A.: «La responsabilidad contable», en *Revista Española de Control Externo*, vol. XXV, n.º 73, 2023, pp. 27-33.

9. PAJARES GIMÉNEZ, J. A., *op. cit.*, p. 154.

10. Como acertadamente expone MIRA ROS, M. C.: «El Tribunal de Cuentas un órgano jurisdiccional», en *Anales de la Real Academia de Doctores de España*, vol. 6, n.º 2, 2021, p. 191, el TCu es un «órgano de estructura bifronte, a la vez administrativa y judicial».

11. Véanse el ATCu n.º 33/2003, de 16/12/2003; la STCu n.º 9/2004, de 03/03/2004; la STCu n.º 18/2004, de 13/09/2004; la STCu n.º 9/2005, de 17/06/2005; y la STCu n.º 21/2005, de 13/11/2005.

12. La responsabilidad contable constituye el objeto de la jurisdicción del TCu, y viene definida por el art. 38 LOTCu: «El que por acción u omisión contraria a la Ley originare el menoscabo de los caudales o efectos públicos quedará obligado a la indemnización de los daños y perjuicios causados».

13. GARCÍA MARTÍNEZ, S. y SILVESTRE DELGADO, S.: «Las relaciones entre las secciones de Fiscalización y Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas desde el punto de vista del control externo», en *Revista Española de Control Externo*, vol. XXV, n.º 73, 2023, p. 69.

14. Para una mayor profundización en la relación existente entre ambas funciones del TCu y de cómo se vertebran a través de las actuaciones previas a la exigencia de responsabilidades contables, véase a NÚÑEZ PÉREZ, M.: «Reforma de la legislación del Tribunal de Cuentas: Fiscalización», en *Revista Española de Control Externo*, vol. IV, n.º 12, tomo 2, 2002, pp. 194-195.

Tal y como expone PAJARES GIMÉNEZ<sup>15</sup>, estas actuaciones previas, de naturaleza administrativa<sup>16</sup>, constituyen la fase preparatoria del proceso contable, es decir, sirven de soporte para la iniciación de la vía jurisdiccional, tienen un carácter preprocesal y por objeto: 1) delimitar los hechos que, supuestamente, constituyesen la responsabilidad contable; 2) identificar e individualizar a los presuntos responsables de los mismos; 3) fijar, de manera provisional, el importe de los daños y perjuicios ocasionados a los fondos públicos; 4) asegurar los derechos de la Hacienda Pública perjudicada; y 5) todo lo anterior sin perjuicio de la procedencia del archivo de las actuaciones cuando corresponda.

Continuando con esta introducción, existen dos tipos de actuaciones previas a la exigencia de responsabilidades contables, consecuencia de los dos tipos de procedimientos contenciosos tramitados ante la jurisdicción del TCu, y pensadas para cada uno de ellos, a saber:

- 1) La pieza separada, como actuación previa al juicio de cuentas (arts. 45 y 48 LFTCu), que no será objeto de análisis en el presente estudio<sup>17</sup>; y
- 2) Las actuaciones preparatorias del procedimiento de reintegro por alcance (arts. 46, 47 y 48 LFTCu), formadas, a su vez, por dos fases: a) las Diligencias Preliminares y b) las Actuaciones Previas ante el Delegado instructor. Y es justamente aquí, en estas actuaciones preparatorias y preprocesales a la exigencia de responsabilidad contable a través del procedimiento de reintegro por alcance, y más concretamente, por su importancia y por las implicaciones que de ella se derivan, en la instrucción llevada a cabo por el Delegado instructor en la segunda de sus fases (pues así la califica directamente el legislador orgánico, como una auténtica instrucción [art. 26 LOTCu]), donde se centrará el presente estudio. La razón de centrarnos en estas actuaciones preparatorias, y dejar a un lado la pieza separada, es que, en la práctica, la mayoría de los procesos seguidos hoy en día ante el TCu son sustanciados por los trámites del procedimiento de reintegro por alcance<sup>18</sup>, habiendo quedado el juicio de cuentas prácticamente en desuso en la realidad de la jurisdicción contable<sup>19</sup>.

15. PAJARES GIMÉNEZ, J. A., *op. cit.*, pp. 154-155.

16. Respecto a su naturaleza, no se va a dedicar un apartado completo al estudio de la misma, pues ello excedería, por mucho, el objeto de esta investigación y daría, por sí solo, para un artículo completo, por el gran debate doctrinal y jurisprudencial que ha existido al efecto entre las tesis administrativistas y las tesis jurisdiccionalistas. Por lo que, sin entrar en la polémica, debemos exponer que, actualmente, la doctrina de la Sala de Justicia del TCu y de la Sala 3ª del Tribunal Supremo (en adelante, TS) es pacífica al atribuir a las actuaciones previas a la exigencia de responsabilidad contable naturaleza administrativa y negarle naturaleza jurisdiccional (como ejemplo, véanse el Auto n.º 17/2017, de 6 de noviembre, de la Sala de Justicia del TCu y la Sentencia n.º 1244/2019, de 25 de septiembre, de la Sala 3ª del TS). Igualmente, el preámbulo de la LFTCu, basándose en el informe emitido por el Consejo General del Poder Judicial en 29 de enero de 1986, a propósito del Anteproyecto de Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, niega rotundamente la posibilidad de atribuir a las fases previas al enjuiciamiento contable naturaleza jurisdiccional, asimilándolas a los expedientes administrativos previos al proceso contencioso-administrativo, de donde se desprende que les otorga igual naturaleza administrativa. Sin embargo, lo notorio de la controversia nos impide pasarla por alto y nos obliga, por lo menos, a dejar señalado que se puede encontrar un profundo análisis de los argumentos a favor de cada una de las dos posturas (administrativistas y jurisdiccionalistas) en VACAS GARCÍA-ALÓS, L.: *El Tribunal de cuentas: Enjuiciamiento contable y jurisprudencia constitucional*, La Ley Actualidad, Madrid, 1998, pp. 74-83, para el lector interesado en profundizar en este aspecto.

17. Para un estudio exhaustivo de la pieza separada, como actuación previa al juicio de cuentas, véase, completa, la ya referenciada obra de PAJARES GIMÉNEZ, J. A., *op. cit.*, pp. 153-183.

18. GONZÁLEZ SOLER, O. E.: «Las actuaciones preparatorias de los procesos contables», en *Revista Española de Control Externo*, vol. XV, n.º 45, 2013, p. 90.

19. Para los problemas que pudiera plantear la tendencia de la aplicación extensiva del procedimiento de reintegro por alcance a todos los supuestos de exigencia de responsabilidad contable, véase a ENTRENA FABRÉ, R.: «El

Dedicaremos, por tanto, la presente investigación a analizar cada una de las dos fases en que se dividen las actuaciones preparatorias a la exigencia de responsabilidad contable por alcance, así como el recurso innominado regulado en el art. 48 LFTCu. Además, a lo largo del trabajo se dejarán indicadas algunas propuestas *de lege ferenda* que creemos pudieran servir de cara a contribuir al perfeccionamiento de las funciones del TCu, en general, y de su propia jurisdicción, en particular<sup>20</sup>, en consonancia con la, cada vez mayor, importancia que esta centenaria institución está cobrando en nuestra sociedad actual, fruto de los numerosos casos de corrupción<sup>21</sup> y despilfarro de fondos públicos que, por desgracia, son cada vez más frecuentes, o por lo menos más conocidos, en nuestro panorama político-público<sup>22</sup>, pues, como indica MIRA ROS<sup>23</sup>, «ese gran desconocido de la ciudadanía en general que ha sido, históricamente, el Tribunal de Cuentas, aparece ahora de forma casi cotidiana en los medios de comunicación», como consecuencia de grandes y mediáticos casos de malversación de caudales públicos como los de la trama Gürtel, el caso de los ERE de Andalucía o el «procés» de Cataluña.

---

derecho de defensa en las actuaciones previas al procedimiento de reintegro por alcance del Tribunal de Cuentas», en *Diario La Ley*, n.º 9767, 2021, pp. 6-7.

20. La necesidad de incorporar ciertas reformas a la jurisdicción ejercida por el TCu es algo que lleva planteándose por distintos autores desde hace ya muchos años. Las últimas propuestas podemos encontrarlas en dos trabajos realizados por importantes voces dentro del ámbito de investigación del TCu. En primer lugar, en ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ, D.: «Evolución y reforma de la jurisdicción contable», en *Revista Española de Control Externo*, vol. XXIV, N.º 74, 2022, pp. 44-49, donde el autor expone la clara diferencia en el número de reformas que han experimentado las leyes procesales del resto de órdenes jurisdiccionales ordinarios (más de diez el social, más de veinte el contencioso-administrativo, más de treinta el penal y más de sesenta el civil), e incluso del militar (también más de diez), con las, únicamente, cinco modestas modificaciones que ha sufrido, desde su promulgación en 1988, la LFTCu. El autor hace hincapié, como igualmente se sugerirá en el presente trabajo, en la necesidad de ampliar el alcance de los derechos de audiencia y recurso durante las fases previas al proceso contable. Y, en segundo lugar, en ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ, D. y RODRÍGUEZ-VILLASANTE GONZÁLEZ, G.: «Presente y futuro de la jurisdicción contable. Crónica de la jornada celebrada en el Consejo General del Poder Judicial el 20 de mayo de 2024», en *Revista Española de Control Externo*, vol. XXVI, n.º 76, 2024, pp. 112-125, donde los autores realizan un resumen de la intervención de cada uno de los ponentes que participaron en la jornada que da nombre al trabajo y que, por su autoridad en lo que al TCu se refiere, procedemos a citar: D. Luis María Díez-Picazo Giménez, D. Miguel Ángel Torres Morato, D. Diego Íñiguez Hernández, D. Manuel Martín-Granizo Santamaría, Dña. María del Mar Sebastián Merino, D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, Dña. Elena Hernández, D. Carlos Cubillo Rodríguez, Dña. María José Ferrero Peso y D. Pascual Sala Sánchez.
21. Debe quedar claro que el TCu no es un órgano anticorrupción, si bien, como expone ARNEDO ORBAÑANOS, M. A.: «El control de la corrupción por el Tribunal de Cuentas: posibilidades y limitaciones», en *Revista Española de Control Externo*, vol. I, n.º 3, 1999, p. 82, por la naturaleza de su función, el control de la actividad económico-financiera del Sector Público, resulta evidente que en el ejercicio de la misma puede (y debe) contribuir a descubrir casos de corrupción. En este mismo sentido se pronuncia CUBILLO RODRÍGUEZ, C.: «La fiscalización en la jurisprudencia», en *Revista Española de Control Externo*, vol. XV, n.º 45, 2013, pp. 68-69.
22. Sobre la importancia del TCu en la sociedad democrática actual ya advirtió CUBILLO RODRÍGUEZ, C.: «Hacia una teoría general sobre la corrupción en la vida pública», en *Revista Española de Control Externo*, vol. IV, n.º 11, 2002, pp. 37-70, y se ha reiterado en su reciente obra CUBILLO RODRÍGUEZ, C.: *Aspectos jurídicos del despilfarro en la gestión de los fondos públicos*<sup>2</sup>, Dykinson, Madrid, 2021.
23. MIRA ROS, M. C.: «El Tribunal de Cuentas un órgano jurisdiccional», *op. cit.*, p. 193.

## 2. Las Diligencias Preliminares

Reguladas en el art. 46 LFTCu, como expone CUBILLO RODRÍGUEZ<sup>24</sup>, consisten en un conjunto de actuaciones que tienen por finalidad determinar si unos concretos hechos presentan o no indicios racionales para ser calificados como un posible supuesto de alcance, es decir, su función es servir de filtro previo para evitar que pueda iniciarse un proceso para la exigencia de responsabilidad contable por hechos que, claramente, se aparten de aquellos que pudieran ser enjuiciados por el TCu mediante el procedimiento de reintegro por alcance.

Las Diligencias Preliminares se tramitan ante el Consejero de Cuentas de la Sección de Enjuiciamiento que por turno de reparto haya correspondido<sup>25</sup>, quien, a la vista de los hechos que se le presentan, cualquiera que sea su procedencia, es decir, tanto si su conocimiento procede de cualquier actuación fiscalizadora (de la propia Sección de Fiscalización del TCu o de los OCEX<sup>26</sup>), o habiendo tenido conocimiento por otra vía de los mismos (denuncia del Ministerio Fiscal o de la Administración Pública perjudicada, por ejemplo), dictará un Auto con el siguiente contenido:

- 1) Art. 46.1 LFTCu: Si los hechos son, supuestamente, constitutivos de alcance, elevará las actuaciones a la Sección de Enjuiciamiento a efectos de que ésta proponga a la Comisión de Gobierno del TCu<sup>27</sup> el nombramiento de un Delegado instructor, que es el órgano encargado de la segunda de las fases de las actuaciones preparatorias del procedimiento de reintegro por alcance, para que las mismas continúen, decisión contra la que sólo cabrá recurso de reposición ante el propio Consejero de Cuentas<sup>28</sup>, sin efectos suspensivos. Como bien indica FERNÁNDEZ GARCÍA<sup>29</sup>, este pronunciamiento del Consejero de Cuentas sobre la indiciaria calificación de alcance en este momento procesal no produce efectos declarativos, lo que queda reservado al enjuiciamiento contable en sede judicial, sólo decide sobre la apertura o no de la siguiente fase de las actuaciones preparatorias; o
- 2) Art. 46.2 LFTCu: En el supuesto de que los hechos, manifiestamente, no constituyan alcance (o cuando éste no estuviera individualizado con referencia a cuentas determina-

24. CUBILLO RODRÍGUEZ, C.: *La jurisdicción del Tribunal de Cuentas*, Comares, Granada, 1999, pp. 221-222.

25. DE LA CUEVA IRANZO, F.: «Aspectos jurídico-procesales del enjuiciamiento contable», en SALA SÁNCHEZ P. y MARTÍN NOVAL, L.: *El Tribunal de Cuentas: fiscalización y enjuiciamiento*, CGPJ, Madrid, 2004, p. 164, monografía en la que se recoge el contenido de la revista *Cuadernos de derecho judicial*, n.º 19, 2003.

26. Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas (OCEX), encargados de la fiscalización de su respectiva administración autonómica y de las Entidades Locales de su ámbito territorial, aunque supeditadas jerárquicamente al TCu nacional, y sin perjuicio del ejercicio de la función fiscalizadora que éste puede realizar en todo el territorio nacional y a todos los niveles administrativos. Los OCEX carecen de funciones de enjuiciamiento, sólo tienen atribuidas, en su ámbito competencial, potestades de fiscalización.

27. Órgano de gobierno del TCu, regulado en el art. 22 LOTCu y compuesto por el Presidente de la institución y los Presidentes de las dos secciones, de Fiscalización y de Enjuiciamiento. Tiene atribuidas entre sus funciones, cuando ello corresponda, el nombramiento del Delegado instructor para la segunda de las fases de las actuaciones preparatorias a la exigencia de responsabilidades contables por alcance.

28. Ello se desprende del juego de los arts. 80 LFTCu y 79 LRJCA (Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), como bien expone FERNÁNDEZ GARCÍA, J. F.: «La responsabilidad contable: el reintegro por alcance», en *Revista de Administración Pública*, n.º 192, 2013, pp. 359-360.

29. FERNÁNDEZ GARCÍA, J. F., *op. cit.*, p. 354.

das o actos de administración, custodia o manejo de caudales o efectos públicos concretos), decretará el archivo de las actuaciones. En este segundo escenario sería necesario que el Consejero de Cuentas competente diera trámite de audiencia, por término común de cinco días, al Ministerio Fiscal, al Letrado del Estado y, si hubiera comparecido en forma, a quien hubiere deducido la pretensión de responsabilidad contable. Contra esta decisión se podrá presentar un recurso específico, dentro de los cinco días siguientes, ante la Sala de Justicia del TCU<sup>30</sup>. La decisión de la Sala será irrecurrible, a salvo la posibilidad, si ello fuera procedente, de presentar en su día el correspondiente recurso de casación ante la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del TS<sup>31</sup>.

En resumen, tras el examen previo por el Consejero de Cuentas al que haya correspondido el estudio de los hechos que se hayan puesto en su conocimiento, si los mismos parecieran constituir alcance, continuarían las actuaciones preparatorias con su segunda fase ante el Delegado instructor; por el contrario, si los mismos, manifiestamente, no constituyesen alcance (o fuera imposible individualizarlo) se finalizarían las actuaciones preparatorias mediante su archivo. Como indica ENTRENA FABRÉ<sup>32</sup>, la tramitación de estas Diligencias Preliminares tiene como único objetivo determinar si debe procederse: i) a proponer el nombramiento de un Delegado instructor para que investigue los hechos que, indiciariamente, ya revisten caracteres de alcance; o ii) a rechazar *a limine* aquellos supuestos que versen sobre hechos que, de manera manifiesta, es decir, palmaria, patente y clara, no revistan tal carácter<sup>33</sup>.

Una de las críticas que pudiera hacerse a las Diligencias Preliminares, y que nos permite aportar una propuesta *de lege ferenda* para su posible superación, la encontramos perfectamente expuesta en CUBILLO RODRÍGUEZ<sup>34</sup>, y es la relativa a la ausencia de trámite de audiencia al presunto responsable contable, cuando éste ya estuviera identificado en esta fase (pues ello no siempre ocurre), impidiendo así que el mismo formule alegaciones o presente recursos contra las distintas resoluciones que se dan en este momento<sup>35</sup>. Como hemos visto, el trámite de audiencia regulado en el art. 46.2 LFTCu, previo al archivo de las actuaciones, sólo tiene en cuenta al Ministerio Fiscal, al Letrado del Estado y a quien hubiere deducido la pretensión de responsabilidad contable. Pudiera ser positivo, en orden a

30. Obsérvese, como expone VACAS GARCÍA-ALÓS, L.: «La judicialización del Tribunal de Cuentas y su dimensión constitucional», *op. cit.*, p. 39, que en este recurso no se concretan, con el grado de precisión que hubiese sido deseable, los aspectos jurídico-formales de su tramitación, obviándose toda referencia a fases procesales concretas (al igual que ocurre con el regulado en el art. 48 LFTCu, al que nos referiremos más adelante), ni a los presupuestos objetivos de su interposición.

31. Huelga decir que la casación contable está residenciada en esta Sala 3ª del TS, decisión que tomó el legislador para encajar constitucionalmente la jurisdicción contable con el principio de unidad jurisdiccional del art. 117 CE. Respecto al encaje constitucional de la función jurisdiccional contable, véase a MIRA ROS, M. C.: «El tribunal de cuentas ante el desafío de la sociedad actual», discurso de ingreso a la Real Academia de Doctores de España pronunciado en el acto de su toma de posesión como académica de número, Madrid, 2016, pp. 44-48 y 51-57. Y sobre la tramitación de la casación contable, véase a GONZÁLEZ RIVAS, J. J.: «El recurso de casación contra las resoluciones dictadas por el Tribunal de Cuentas», en *Revista Española de Control Externo*, vol. VII, n.º 21, 2005, pp. 11-32.

32. ENTRENA FABRÉ, R., *op. cit.*, pp. 6-7.

33. Véanse, sobre este particular, el Auto n.º 8/2016, de 14 de marzo y el Auto n.º 17/2017, de 6 de noviembre, ambos de la Sala de Justicia del TCU.

34. CUBILLO RODRÍGUEZ, C.: *La jurisdicción del Tribunal de Cuentas*, *op. cit.*, p. 222.

35. ENTRENA FABRÉ, R., *op. cit.*, pp. 6-7.

garantizar el máximo respeto a los derechos y garantías de todos los interesados en el futuro proceso judicial y, más concretamente, del futuro sujeto pasivo del mismo, evitando así posibles situaciones de indefensión<sup>36</sup> y respetando el principio contradictorio que, hasta el momento, la jurisprudencia le ha negado a esta fase de actuaciones preparatorias<sup>37</sup>, ampliar legalmente el aludido trámite de audiencia en dos vertientes: 1) subjetiva, otorgándosele también al presunto responsable y 2) funcional, permitiendo que éste se diera también en el supuesto previsto en el art. 46.1 LFTCu, es decir, no sólo para el caso de archivo de las actuaciones, sino también cuando éstas se eleven a la Sección de Enjuiciamiento, a efectos de la propuesta del Delegado instructor a la Comisión de Gobierno para su nombramiento, al haber encontrado indicios suficientes de que los hechos pudieran ser constitutivos de un supuesto de alcance.

### 3. Las Actuaciones Previas ante el Delegado instructor

Reguladas en el art. 47 LFTCu, constituyen la auténtica instrucción de los procedimientos de reintegro por alcance, y sirven de base, como tal, para el posterior proceso contencioso. Enlazando con la anterior fase, siendo firme el Auto por el que el Consejero de Cuentas competente para conocer de las Diligencias Preliminares acuerda elevar las actuaciones a la Sección de Enjuiciamiento, ésta propone a la Comisión de Gobierno el nombramiento de un Delegado instructor. Con dicho nombramiento comienza la segunda de las fases, la fase de Actuaciones Previas ante el Delegado instructor<sup>38</sup>.

#### 3.1. Competencia: el Delegado instructor

El Delegado instructor (art. 26 LOTCu), como órgano auxiliar del TCu<sup>39</sup>, es el competente para la instrucción de los procedimientos de reintegro por alcance, debiendo para ello realizar las actuaciones oportunas en averiguación de los hechos, los presuntos responsables del alcance y la cuantía, provisional, del mismo. Es nombrado por la Comisión de Gobierno, cargo que será de obligada aceptación por el funcionario designado, entre las siguientes personas:

36. GALÁN SÁNCHEZ, R. M.: *El enjuiciamiento contable (el control de la gestión de fondos públicos por el Tribunal de Cuentas)*, Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Hacienda), Madrid, 2001, p. 95.

37. Véase, al respecto, el Auto n.º 14/2018, de 30 de mayo, de la Sala de Justicia del TCu.

38. Como recuerda DE LA CUEVA IRANZO, F., *op. cit.*, p. 165, en lo que estamos completamente de acuerdo, esta denominación utilizada por el legislador da lugar a enormes confusiones, pues se utiliza el término de «actuaciones previas» para referirse a dos momentos preprocesales distintos: 1) en primer lugar, el genérico uso del término «actuaciones previas» a la exigencia de responsabilidades contables dado al Capítulo XI, del Título IV, de la LFTCu, en las que se incluyen: a) la pieza separada del juicio de cuentas y b) las actuaciones preparatorias al procedimiento de reintegro por alcance, formadas, a su vez, por la fase de Diligencias Preliminares y por la fase de «actuaciones previas» ante el Delegado instructor; y 2) en segundo lugar, el concreto uso del término «actuaciones previas» al que acabamos de referirnos, es decir, la segunda fase, la instrucción propiamente dicha, de las actuaciones preparatorias al reintegro contable por alcance. En este estudio, para diferenciar este concreto uso del genérico, utilizaremos las mayúsculas para referirnos a las «Actuaciones Previas ante el Delegado instructor».

39. Así lo cataloga GÓMEZ SÁNCHEZ, Y.: *El Tribunal de Cuentas: el control económico-financiero externo en el ordenamiento constitucional español*, UNED, Madrid, 2001, pp. 155-156, para diferenciarlo de los órganos del TCu en sentido estricto, a saber (art. 19 LOTCu): el Presidente, el Pleno, la Comisión de Gobierno, la Sección de Fiscalización, la Sección de Enjuiciamiento, los Consejeros de Cuentas, la Fiscalía y la Secretaría General.

- 1) funcionarios del propio TCu, para lo cual el art. 11.3 LFTCu estableció la creación de una unidad administrativa en el seno de la Sección de Enjuiciamiento del TCu, dotada de personal especializado en la instrucción previa a la exigencia de responsabilidad contable por alcance, a la que se denominó Unidad de Actuaciones Previas. Como recuerda DE LA CUEVA IRANZO<sup>40</sup>, lo usual (en la práctica ocurre siempre, salvo en los casos en que la instrucción se delega en los OCEX) es que los Delegados instructores sean nombrados entre funcionarios de esta unidad;
- 2) funcionarios, no adscritos al TCu, que presten servicio en la provincia en que hayan ocurrido los actos que pudieran ser constitutivos de alcance. Esta segunda posibilidad plantea dos grandes problemas que ya advirtió CUBILLO RODRÍGUEZ<sup>41</sup>, a saber: i) la ausencia de la necesaria formación técnica de tales funcionarios para constituirse en órgano de instrucción de la jurisdicción contable y ii) el riesgo a la imparcialidad que podría existir en la fase instructora cuando ésta se ejerce por un funcionario adscrito a una Administración Pública que luego pudiera actuar como parte en el procedimiento contencioso. Esto ha sido solucionado en la práctica, si bien no legalmente, como ya hemos indicado, mediante el nombramiento por la Comisión de Gobierno únicamente de funcionarios adscritos a la Unidad de Actuaciones Previas del propio TCu (a salvo los supuestos de delegación de la fase instructora en los OCEX). Por tanto, en consonancia con lo expuesto por el anterior autor, una sugerencia *de lege ferenda* que pudiera hacerse respecto a esta fase sería eliminar del texto normativo la posibilidad de que el cargo de Delegado instructor recaiga en un funcionario no adscrito al TCu, y que preste servicio en la provincia donde se haya detectado el supuesto de alcance, para blindar legalmente la ya habitual práctica de nuestro TCu al respecto.
- 3) Por otro lado, como hemos adelantado en varias ocasiones, también puede el TCu delegar esta función instructora en los OCEX. Ahora bien, debe tenerse en cuenta, como expone VACAS GARCÍA-ALÓS<sup>42</sup>, que el ejercicio de la potestad jurisdiccional contable, en cualquiera de sus manifestaciones, recae, única y exclusivamente, en el TCu. Es por ello que los OCEX no tienen ningún tipo de intervención directa en la fase contenciosa del enjuiciamiento de cuentas. Sin embargo, sí que pueden actuar, y de hecho es común que lo hagan, por la vía de la colaboración y la delegación, en la fase de Actuaciones Previas. Esta colaboración viene justificada por razones de especialización, celeridad e inmediación. Piénsese, como hemos dicho, en la función principal de esta instrucción: la averiguación de los hechos, la identidad de los presuntos responsables (con información sobre sus bienes, por si fuera necesario realizar el correspondiente embargo preventivo de los mismos, como medida cautelar para asegurar el resarcimiento del perjuicio

---

40. DE LA CUEVA IRANZO, F., *op. cit.*, p. 165.

41. CUBILLO RODRÍGUEZ, C.: «La fase instructora de los procedimientos de reintegro por alcance», en *Crónica 1992-1993 del Tribunal de Cuentas*, Asociación de Letrados y Auditores y Servicio de Publicaciones del Tribunal, 1994, p. 209.

42. VACAS GARCÍA-ALÓS, L.: *El Tribunal de cuentas: Enjuiciamiento contable y jurisprudencia constitucional*, *op. cit.*, pp. 91-101. Resulta además de un gran interés el análisis pormenorizado que el autor realiza de las distintas normativas que regulan la instrucción contable de los diferentes OCEX. Así, el autor hace un repaso a la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, la Cámara de Comptos de Navarra, la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana, el Consejo de Cuentas de Galicia, la Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares, el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, la Cámara de Cuentas de Andalucía y la Audiencia de Cuentas de Canarias.

causado al Tesoro Público) y la concreción, provisional, de la cuantía del alcance. Resulta evidente que la cercanía, en este caso, favorece enormemente la realización de cuantas diligencias vayan encaminadas a la investigación de tales extremos.

Resulta interesante destacar el problema señalado por CUBILLO RODRÍGUEZ<sup>43</sup> acerca de la forma en que está regulada la delegación en los OCEX de las Actuaciones Previas. Habría que plantearse, pues la normativa no especifica nada al respecto, si la delegación se hace en los propios OCEX (lo que generaría el conflicto de la distinta condición que tendría el Delegado instructor, pues en unos casos sería un órgano unipersonal y en otros colegiado) o si lo que se delega es la facultad para que los OCEX, o bien, nombren directamente a una persona física entre sus funcionarios, o bien, la propongan para que sea nombrada por la Comisión de Gobierno del TCu. Aquí encontramos, por tanto, otro aspecto sobre el que quisiéramos aportar una propuesta *de lege ferenda*, pues como indica VACAS GARCÍA-ALÓS<sup>44</sup>, la actual legislación del TCu no concreta el cauce específico de la mencionada delegación, no se determinan los supuestos objetivos de la misma y, como acaba de exponerse, no aclara qué se delega (la facultad de instruir como órgano colegiado, la de nombrar directamente a una persona física o la de proponerla para que sea nombrada por el TCu), por lo que sería recomendable que el legislador concretase todos estos aspectos para un mayor perfeccionamiento de la fase de actuaciones previas al enjuiciamiento contable.

### 3.2. Objeto: la preparación del proceso contable

Como tiene establecido la propia jurisprudencia de la Sala de Justicia del TCu<sup>45</sup>, las Actuaciones Previas ante el Delegado instructor constituyen la auténtica instrucción del procedimiento de reintegro por alcance. Se trata de unas actuaciones de carácter preprocesal, previas a la iniciación de la vía jurisdiccional, preparatorias del futuro proceso contencioso, al que sirven de soporte necesario, y orientadas al enjuiciamiento y, en su caso, exigencia de la correspondiente responsabilidad contable. Están concebidas como un conjunto de diligencias legalmente establecidas dirigidas a la investigación y obtención de la información necesaria sobre los presuntos supuestos de responsabilidad contable, cuyo objeto consiste en determinar, de forma indiciaria y provisional, los hechos, personas y cuantía de los perjuicios causados a los fondos públicos, a fin de que los legitimados activos puedan ejercer sus pretensiones de reintegro y abono de dichos perjuicios y los legitimados pasivos oponerse a las mismas.

Es decir, el objeto de la fase de Diligencias Preliminares es comprobar si los hechos, manifestamente, pudieran ser constitutivos de alcance, mientras que el objeto de la fase de Actuaciones Previas es precisar la presunta responsabilidad contable derivada del mismo (hechos, personas y cuantía), a través de las diligencias de averiguación practicadas por el Delegado instructor, y así preparar los extremos sobre los que versará el futuro procedimiento de reintegro por alcance.

43. CUBILLO RODRÍGUEZ, C.: «La fase instructora de los procedimientos de reintegro por alcance», *op. cit.*, pp. 209-210.

44. VACAS GARCÍA-ALÓS, L.: *El Tribunal de cuentas: Enjuiciamiento contable y jurisprudencia constitucional*, *op. cit.*, p. 95-99.

45. Véase, a modo de ejemplo, el Auto n.º 20/2018, de 18 de julio, de la Sala de Justicia del TCu.

Ahora bien, como expone ENTRENA FABRÉ<sup>46</sup>, haciéndose eco de una consolidada jurisprudencia de la Sala de Justicia del TCu, pareciera que, a día de hoy, el objeto principal de esta instrucción fuera adoptar las medidas cautelares necesarias para asegurar el reintegro del alcance producido en los caudales públicos, una vez que se ha determinado, de modo provisional, la existencia y cuantía del mismo, es decir, garantizar el cumplimiento por parte del presunto responsable de la futura resolución en caso de que ésta lo fuera de condena. Sin embargo, coincidimos con CORTELL GINER<sup>47</sup>, cuando expresa que, en contra de lo que pudiera entenderse hoy en día, el objeto principal de las Actuaciones Previas ante el Delegado instructor buscado por legislador nunca fue adoptar, pura y simplemente, las medidas cautelares necesarias para asegurar las posibles responsabilidades contables, que pasaría a constituir un objeto secundario, sino formar un expediente que contuviese toda la información necesaria para posibilitar a las futuras partes del procedimiento jurisdiccional la formulación de sus respectivas pretensiones, o como muy precisamente manifestó GIMENO SENDRA<sup>48</sup>, se trata de una instrucción tendente a la aportación del material fáctico necesario para la elaboración de los escritos de demanda y de contestación a la misma<sup>49</sup>.

Sería interesante, y por ello aportamos aquí otra propuesta *de lege ferenda*, incluir en el art. 47 LFTCu una concreción del objeto de las actuaciones que se van a practicar en la instrucción contable, que, como ya hemos indicado, consistiría, de forma principal, en la determinación provisional de los hechos, de los presuntos responsables y de la cuantía del alcance y, de forma secundaria, en el aseguramiento del resarcimiento del perjuicio causado a los fondos públicos mediante la adopción de cuantas medidas cautelares sean necesarias sobre los bienes del indiciariamente causante.

### 3.3. Contenido: las diligencias de investigación

La tramitación de esta instrucción, que implica la realización de una importante actividad investigadora<sup>50</sup>, la encontramos perfectamente detallada en el art. 47.1 LFTCu. Nombrado el Delegado instructor, corresponde al mismo llevar a cabo las siguientes actuaciones:

- i) El nombramiento de un Secretario que autorice y lleve a efecto las diligencias instructoras;
- ii) La reclamación de las diligencias preventivas del alcance que se hayan instruido hasta esa fecha;

46. ENTRENA FABRÉ, R., *op. cit.*, p. 7.

47. CORTELL GINER, R.: «Aspectos críticos de la responsabilidad contable», en *Auditoría Pública*, n.º 43, 2007, p. 65.

48. GIMENO SENDRA, V.: «El Tribunal de Cuentas y el derecho “a un proceso con todas las garantías”», en *Diario La Ley*, n.º 8379, 2014, p. 4.

49. En este mismo sentido, véase también a PÉREZ TÓRTOLA, A.: «Reforma de la legislación del Tribunal de Cuentas: Enjuiciamiento», en *Revista Española de Control Externo*, vol. IV, n.º 12, tomo 2, p. 210, quien expresa cómo el objeto de esta fase de instrucción está compuesto por dos grandes finalidades: 1) preparar el proceso de reintegro por alcance mediante la obtención de la información necesaria para determinar los hechos y los presuntos responsables contables; y 2) concretar provisionalmente la cuantía del alcance y adoptar las medidas de aseguramiento que garanticen la ejecución de las futuras sentencias de condena. Como puede observarse, la finalidad primera, o prioritaria, no es asegurar las cuantías objeto de alcance, que pasaría a un segundo plano, sino preparar, como fase instructora que es, el futuro proceso contencioso contable.

50. CORTELL GINER, R.: «Propuestas de reforma en materia de responsabilidad contable», en *Auditoría Pública*, n.º 58, 2012, p. 82.

- iii) La práctica de las diligencias oportunas en averiguación de los hechos y de los presuntos responsables, salvo que el Delegado instructor considere que son suficientes las ya practicadas hasta la fecha, una vez recibidas según el punto anterior. Como indica JIMÉNEZ RIUS<sup>51</sup>, este es el momento en que el Delegado instructor debe realizar cuantas actuaciones considere pertinentes para averiguar y determinar los hechos que, supuestamente, constituyan un alcance contable y los presuntos responsables, y dictar, en base a dicha investigación, el Acta de Liquidación Provisional (en adelante, ALP). Es importante tener en cuenta, como expone FERNÁNDEZ GARCÍA<sup>52</sup>, que estamos ante un procedimiento reservado que se sustancia al margen del conocimiento del presunto responsable, de lo que se deriva que el Delegado instructor no tenga obligación de notificarle la apertura de la instrucción, ni tampoco de darle traslado de las diligencias practicadas, hasta la citación para la formación de la liquidación provisional que dará lugar a la resolución que pone fin a la instrucción, es decir, el ALP;
- iv) El pase del tanto de culpa a la jurisdicción penal, si hubiese indicios de responsabilidad criminal;
- v) La realización del ALP, previa citación, ahora sí, de los presuntos responsables, siendo ésta la primera vez que tienen conocimiento de las actuaciones existentes en su contra desde la apertura de las Diligencias Preliminares, con la expresión de la cuantía a la que, provisionalmente, asciende el presunto alcance detectado. Sobre la formación del ALP, por su importancia, nos referiremos específicamente más adelante;
- vi) Requerimiento a los presuntos responsables para que depositen o afiancen el importe provisional del alcance (consignado en el anterior ALP), con sus intereses, bajo apercibimiento de embargo en caso contrario; y
- vii) El embargo preventivo en caso de no haber depositado o afianzado el importe provisional del alcance según lo expuesto en el punto anterior. Igualmente, sobre el aseguramiento del presunto perjuicio causado y la adopción de medidas cautelares en caso contrario, por su interés, nos referiremos concretamente más adelante.

El contenido de toda esta instrucción se deberá realizar en el plazo de dos meses, prorrogables otro mes con justa causa, plazo que, como puede apreciarse de una simple lectura del precitado art. 47 LFTCu, resulta del todo insuficiente<sup>53</sup>, pues una breve reflexión sobre su contenido pone de relieve la imposibilidad material de su cumplimiento<sup>54</sup>. Es por ello que la propia Sala de Justicia del TCu ha entendido que el mismo tiene un carácter meramente

51. JIMÉNEZ RIUS, P.: «La responsabilidad contable: modificaciones y mejoras imprescindibles», en *Presupuesto y gasto público*, n.º 86, 2017, p. 83.

52. FERNÁNDEZ GARCÍA, J. F., *op. cit.*, p. 356.

53. Algunos autores, como DE LA CUEVA IRANZO, F., *op. cit.*, p. 167, lo califican incluso de «ridículo», teniendo en cuenta la cantidad y complejidad de las diligencias que deben realizarse de cara a poder determinar, aunque sea provisionalmente, los hechos, presuntos responsables y cuantía del supuesto alcance detectado.

54. CUBILLO RODRÍGUEZ, C.: *La jurisdicción del Tribunal de Cuentas*, *op. cit.*, p. 232.

indicativo, cuyo incumplimiento no produce efectos jurídicos perjudiciales de cara a la correcta continuación del procedimiento, ni determina la caducidad del trámite o de la instancia<sup>55</sup>.

Sería interesante, como una propuesta más *de lege ferenda*, que el legislador, haciéndose eco de esta doctrina del TCU, asumiese que el plazo establecido es inasumible, pese a sus optimistas intenciones de cara a dar agilidad a la instrucción contable, y, en consecuencia, aumentase el mismo dentro de unos límites razonables para su tramitación y compatibles con la complejidad de una fase que conlleva la práctica de tal cantidad de diligencias de investigación.

### 3.4. Resultado: el Acta de Liquidación Provisional y el embargo preventivo

#### a) El Acta de Liquidación Provisional

Como habíamos adelantado, por su importancia, vamos a individualizar el estudio de la resolución que pone fin a las Actuaciones Previas, es decir, del documento en el que se plasma el resultado de la instrucción contable previa al procedimiento de reintegro por alcance: el ALP.

Como expone JIMÉNEZ RIUS<sup>56</sup>, este ALP debe contener toda la actividad probatoria que el Delegado instructor haya estimado pertinente para el esclarecimiento de los hechos y la depuración de presuntas responsabilidades contables. Es muy importante aclarar que en el ALP no debe dilucidarse si se aprecian los requisitos constitutivos de la responsabilidad contable, pues es una fase preprocesal o previa a la vía jurisdiccional propiamente dicha. La decisión, por tanto, de valorar si se cumplen o no dichos elementos y, en consecuencia, juzgar si existe o no responsabilidad contable, debe tomarse por el órgano judicial en sus pronunciamientos al respecto.

Debe valorarse, como expresa GONZÁLEZ SOLER<sup>57</sup>, la especial relevancia que reviste el ALP, pues aunque su contenido no sea vinculante ni para las partes ni para el órgano judicial (pudiendo aquellas instar y, en consecuencia, éste ordenar la iniciación de la fase jurisdiccional pese a que el ALP concluya la inexistencia de alcance o de personas res-

55. Pueden verse, entre otros, el Auto n.º 3/1997, de 12 de febrero, el Auto n.º 20/2001, de 17 de octubre y el Auto n.º 9/2002, de 5 de julio, que se expresan en los siguientes términos literales: «El plazo de dos meses, prorrogables por otro mes con justa causa, en que deben practicarse las diligencias prevenidas en el artículo 47 de la Ley de Funcionamiento y que el mismo artículo fija en el apartado 4, es un término señalado al Delegado Instructor, que la Sala ha entendido tiene carácter meramente indicativo cuyos efectos y consecuencias están limitados al ejercicio de las funciones de los instructores, pero cuyo incumplimiento no determina ni la caducidad del trámite ni la caducidad de la instancia o del procedimiento, porque ello significaría atribuir a las actuaciones de instrucción, y a las incidencias en ellas acaecidas, efectos que excederían del ámbito asignado a su propia naturaleza preparatoria o previa, impidiendo a las partes perjudicadas o demandadas el ejercicio de sus pretensiones de resarcimiento u oposición y la iniciación del procedimiento de enjuiciamiento del que forma parte y porque no existe precepto alguno que sancione la no terminación de las actividades del órgano instructor, en el plan establecido, con la preclusión de trámite o la extinción del procedimiento». En el mismo sentido, véase a FERNÁNDEZ GARCÍA, J. F., *op. cit.*, pp. 357-358.

56. JIMÉNEZ RIUS, P., *op. cit.*, pp. 83-84.

57. GONZÁLEZ SOLER, O. E., *op. cit.*, pp. 102-104.

ponsables del mismo)<sup>58</sup>, en caso de que el Delegado instructor advirtiese la posible comisión de un ilícito contable, sería la segunda ocasión en que un órgano técnico especializado habría concluido que los hechos son, aparentemente, constitutivos de alcance o, por lo menos, que de forma indiciaria revisten tal apariencia (el primero, recordemos, fue el Consejero de Cuentas de la Sección de Enjuiciamiento que tramitó las Diligencias Preliminares y decidió elevar las actuaciones para que prosiguiese la fase de Actuaciones Previas).

Es exactamente en este último trámite, como expone FERNÁNDEZ GARCÍA<sup>59</sup>, previa formación del ALP, donde se prevé legalmente la primera citación y el primer trámite de audiencia al presunto responsable (junto al resto de interesados) desde que se abrieron las actuaciones preparatorias del procedimiento de reintegro por alcance y se inició toda la instrucción tendente a la averiguación de los hechos que, en un futuro proceso contencioso contable, van a actuar en su contra (recordemos que, en ocasiones, en las Diligencias Preliminares ya queda identificado el indiciario autor), facilitándole el conjunto de las diligencias practicadas y la conclusión que el Delegado instructor se haya formado, y que posteriormente trasladará al ALP, sobre el presunto alcance, a fin de que pueda realizar las alegaciones que estime oportunas y aportar la documentación que tenga por conveniente de cara a su defensa.

Citado el presunto responsable al efecto, se produce el trámite de audiencia propiamente dicho, se le da traslado de la propuesta del ALP, se le vuelve a conceder posibilidades de alegación, se resuelven las mismas, se dicta el ALP definitivo y se le requiere para que deposite o afiance el importe provisional del alcance, más el cálculo, también provisional, de los intereses, bajo apercibimiento de embargo preventivo sobre sus bienes.

---

58. Aunque la falta de vinculación del ALP para las partes y para el órgano jurisdiccional, de cara a la iniciación del proceso contable, no venga expresamente prevista en la legislación, la misma se desprende de la naturaleza rogada que ostenta esta jurisdicción. En efecto, si bien las fases de fiscalización y de actuaciones previas a la exigencia de responsabilidades contables pueden ser iniciadas de oficio (como también a instancia de parte), lo cierto es que en la fase estrictamente jurisdiccional no ocurre lo mismo, siendo necesario que alguna de las partes legitimadas activamente para ello presenten la correspondiente demanda ejerciendo la acción contable e iniciando el proceso de enjuiciamiento, de lo contrario procederá el archivo de las actuaciones. Son las partes, por tanto, las que tienen el poder de disposición sobre el objeto del proceso y las que, exclusivamente, puede ejercer las pretensiones de reintegro de los perjuicios causados a los fondos públicos, debiendo los órganos de la jurisdicción contable actuar dentro de los límites impuestos por tales pretensiones. De todo ello se desprende que el alcance procesal del ALP es limitado, pero ello no significa que sea nulo. Por lo que, aunque las partes legitimadas no estén plenamente vinculadas por el ALP y, en consecuencia, puedan iniciar la fase de enjuiciamiento aunque el mismo haya concluido la inexistencia de alcance, los hechos en que se fundamenta y las personas contra las que se dirija la demanda deben aparecer en el ALP. Por tanto, la desvinculación entre las partes y el resultado de las Actuaciones Previas no puede ser tan absoluta que permita fundamentar una demanda en hechos que no han sido objeto de investigación o contra personas que no hayan sido consideradas provisionalmente responsables y que no hayan tenido conocimiento de las Actuaciones Previas, pues, por un lado, ello generaría una evidente indefensión, proscrita en el art. 24.1 CE (Sentencia de la Sala 3ª del TS, n.º de recurso 10640/1998, de 27 de febrero de 2004, con especial referencia al F.J. 3º) y, por otro, se estaría desvirtuando la auténtica naturaleza de los Delegados instructores, dejando de ser órganos de investigación de posibles ilícitos contables para convertirse en órganos de control de los mismos, extralimitándose con ello en sus funciones, pues el control sobre la ilicitud de los hechos susceptibles de generar responsabilidades contables está legalmente reservado a los órganos jurisdiccionales (GONZÁLEZ SOLER, O. E., *op. cit.*, pp. 85-88, 91 y 99).

59. FERNÁNDEZ GARCÍA, J. F., *op. cit.*, pp. 355-356.

Sin embargo, como expone ENTRENA FABRÉ<sup>60</sup>, dos críticas pudieran hacerse a esta fase de liquidación provisional establecida en el art. 47.1.e) LFTCu, que, a su vez, darían lugar a dos propuestas *de lege ferenda*:

- 1) En primer lugar, el plazo que se concede al presunto responsable (y al resto de interesados: Ministerio Fiscal, Letrado del Estado o, en su caso, legal representación de la entidad perjudicada y denunciante en ejercicio de la acción pública) en esa primera citación para asistir a la audiencia en la que se dictará el ALP, es de sólo diez días hábiles, debiendo, en dicho plazo, aducir todas las alegaciones y aportar cuantos documentos estimara que deban ser tenidos en cuenta por el Delegado instructor. Y lo cierto es que en la mayoría de los supuestos, dicho plazo es claramente insuficiente para tomar conocimiento de las actuaciones y formular todos los argumentos en defensa de los intereses de los indiciariamente responsables.

Sobre este particular, y como propuesta *de lege ferenda*, debiera aumentarse este reducido plazo de diez días hábiles que se concede al presunto responsable para alegaciones y aportación documental, una vez citado a la liquidación provisional, pues pocos son los perjuicios que se derivarían de ello y, sin embargo, muchos los beneficios relativos a sus posibilidades de defensa.

- 2) En segundo lugar, que la propuesta del ALP se conozca en la misma audiencia a la que el presunto responsable es citado puede mermar sensiblemente sus posibilidades de defensa, pese a que en ese mismo acto se le permita realizar de nuevo alegaciones, pues acaba de conocer su contenido exacto y las concretas diligencias en las que el Delegado instructor se ha basado para concluir la supuesta comisión de un ilícito contable. Es decir, aunque en la citación para la liquidación provisional se dé traslado de las actuaciones al presunto responsable y se le conceda un plazo de diez días hábiles para formular alegaciones y aportar documentación en su defensa, no es hasta la audiencia a la que es citado que el mismo conoce la propuesta del ALP, concediéndole en ese mismo acto, de nuevo, la oportunidad de alegar lo que a su derecho convenga y resolviéndose todas sus peticiones (las realizadas tras la citación y las realizadas en el propio acto) en ese mismo instante, tras lo que se dicta el ALP definitivo.

Sin embargo, pudiera ser interesante de cara a la satisfacción de la defensa del presunto responsable, y como propuesta *de lege ferenda*, que en la misma citación a la audiencia para la formación de la liquidación provisional se pusiera a su disposición la propuesta del ALP que el Delegado instructor haya realizado y que así, en el plazo concedido para alegaciones y aportación documental, pueda conocer el razonamiento técnico-jurídico realizado por el órgano instructor que ha concluido en la supuesta comisión de un alcance del que el mismo resulta su presunto responsable.

#### **b) El embargo preventivo**

La principal consecuencia que se deriva para el presunto responsable de la formación del ALP es la posible adopción de medidas cautelares, en concreto, el embargo preventivo de sus bienes, si no afianzase o depositase la cuantía a que asciende el supuesto alcance (más

---

60. ENTRENA FABRÉ, R., *op. cit.*, pp. 8-9.

el cálculo, también provisional, de los intereses), consignado en dicho documento. Es por ello, según ENTRENA FABRÉ<sup>61</sup>, que no cabe minusvalorar la trascendencia del ALP, pues, pese a su carácter provisional, genera importantes efectos jurídicos para el supuesto autor, por lo que la brevedad del plazo que se le concede para realizar alegaciones y aportar documentos en su defensa, diez días hábiles, puede generarle graves consecuencias económicas y reputacionales.

No obstante, como informa FERNÁNDEZ GARCÍA<sup>62</sup>, el embargo preventivo que puede ordenar el Delegado instructor constituye una medida asegurativa, o precautoria, que busca compatibilizar, dentro de un razonable equilibrio, la tutela de los intereses en juego que defienden los distintos sujetos intervinientes, y la importancia de adoptar tal medida cautelar en este preciso momento preprocesal es, como indica GONZÁLEZ SOLER<sup>63</sup>, la eliminación del riesgo de que se consolide el menoscabo de los caudales públicos alcanzados.

Por tanto, una propuesta *de lege ferenda* que podría hacerse respecto a toda esta fase de Actuaciones Previas, al igual que indicamos en la fase de Diligencias Preliminares, es conceder el correspondiente trámite de audiencia a todos los interesados, principalmente al investigado, desde que se abren las mismas o, en su caso, desde que se identifica al responsable indiciario, pues todas las diligencias de investigación que, en su día, actuarán en su contra, se realizan sin su conocimiento. Creemos que, pese a que es doctrina reiterada del TCu<sup>64</sup> que los principios de contradicción y audiencia bilateral no resultan aplicables a la instrucción de los procedimientos de alcance, ni en esta fase ni en las Diligencias Preliminares, sería interesante reflexionar sobre ello, pues serían muy pocos los perjuicios que se derivarían de aceptar la adopción de dichos principios y muchos los beneficios, de cara al respeto irrestricto de todas las garantías y derechos de los intervinientes en cualquier fase procedimental, sea ésta previa o jurisdiccional.

## 4. El recurso innominado del art. 48 LFTCu

Contra las resoluciones dictadas en las Actuaciones Previas ante el Delegado instructor, solamente se dará el recurso prevenido en el art. 48 LFTCu, al que la doctrina ha bautizado como innominado<sup>65</sup>, a interponer en un plazo de cinco días ante la Sala de Justicia del TCu, y únicamente procederá cuando no se accediera a completar las diligencias con los extremos que los comparecidos señalaren o cuando se causare indefensión. Como expone CASANA MERINO<sup>66</sup>, se trata de un recurso especial y sumario, *per saltum*, es

61. ENTRENA FABRÉ, R., *op. cit.*, p. 9.

62. FERNÁNDEZ GARCÍA, J. F., *op. cit.*, p. 355.

63. GONZÁLEZ SOLER, O. E., *op. cit.*, pp. 103.

64. A modo de ejemplo, véase el Auto n.º 14/2018, de 30 de mayo, de la Sala de Justicia del TCu.

65. Véase, por ejemplo, MEDINA GUIJARRO en AGULLÓ AGÜERO, A. y MEDINA GUIJARRO, J.: «El futuro del enjuiciamiento contable», en *Revista Española de Control Externo*, vol. IV, n.º 12, tomo 1, 2002, p. 85, artículo que forma parte de una mesa redonda homónima.

66. CASANA MERINO, F.: «Los recursos ante la jurisdicción contable», en *Auditoría Pública*, n.º 20, 2000, p. 63, haciéndose eco de una abundante jurisprudencia consolidada de la Sala de Justicia del TCu, entre la que pode-

decir, sin que los hechos hayan pasado por la primera instancia procesal, de contenido limitado, cuya finalidad es ofrecer a los intervinientes en las Actuaciones Previas (entidad pública perjudicada, Ministerio Fiscal, presunto responsable y cuantas personas se consideren perjudicadas) un medio de impugnación de aquellas resoluciones del Delegado instructor que pudieran menoscabar sus posibilidades de defensa. Es decir, el recurso tiene unos motivos tasados en base a los cuales la Sala de Justicia del TCu cumple un papel de garante del derecho fundamental a la defensa, pero no de órgano decisor del fondo del asunto.

No se trata, pues, como informa FERNÁNDEZ GARCÍA<sup>67</sup>, de una segunda instancia en la que se dé un conocimiento de los hechos objeto de debate, de ahí que la Sala no deba entrar a conocer de la calificación jurídico-contable de la conducta de los presuntos responsables, ni tampoco del fondo del asunto sometido a enjuiciamiento, reservado al procedimiento jurisdiccional propiamente dicho, pues se estaría invadiendo, ilegalmente, el ámbito de competencia funcional atribuido imperativamente a los Consejeros de Cuentas, como órganos de la primera instancia contable.

En cuanto a su tramitación, como informa VACAS GARCÍA-ALÓS<sup>68</sup>, la norma omite cualquier referencia acerca del procedimiento a seguir, simplemente señala, con un alto grado de imprecisión, los presupuestos objetivos de su interposición, por lo que ha sido la jurisprudencia de la Sala de Justicia del TCu la que se ha encargado de delimitar las diferentes fases de su sustanciación:

- a) Interposición: habrá de hacerse en el plazo de cinco días desde el día siguiente al que se notificó la resolución, plazo que ha de entenderse de caducidad<sup>69</sup>, y ante el mismo órgano que la dictó<sup>70</sup>;
- b) Emplazamiento: presentado el recurso innominado, el órgano que había dictado la resolución que mediante el mismo se recurre lo tiene por interpuesto y lo eleva a la Sala de Justicia del TCu, con emplazamiento a las partes por término común de otros cinco días;
- c) Admisión: recibido el recurso por la Sala, ésta lo admite o lo inadmite. En el caso de la admisión a trámite, que lo es a un solo efecto, y que no produce la suspensión del procedimiento en que se promueve<sup>71</sup>, se otorga al recurrente un plazo de cinco días para formular las correspondientes alegaciones relativas a los presupuestos objetivos del mismo (recordemos, que no se accediera a completar las diligencias con los extremos que los comparecidos señalaren o que se causare indefensión);

---

mos destacar el Auto n.º 44/1993, de 16 de diciembre y el Auto n.º 45/1993, de 16 de diciembre (con cita de otros Autos de fecha de 8 de abril, 29 de mayo y 29 de octubre, todos ellos del año 1992).

67. FERNÁNDEZ GARCÍA, J. F., *op. cit.*, p. 360, con cita del Auto n.º 19/1997, de 21 de marzo, de la Sala de Justicia del TCu.

68. VACAS GARCÍA-ALÓS, L.: «La judicialización del Tribunal de Cuentas y su dimensión constitucional», *op. cit.*, pp. 40-41. Esta misma imprecisión legal la encontrábamos en el recurso del art. 46.2 LFTCu, ya expuesta anteriormente.

69. CASANA MERINO, F., *op. cit.*, p. 64.

70. DE LA CUEVA IRANZO, F., *op. cit.*, p. 168.

71. CASANA MERINO, F., *op. cit.*, p. 64.

- d) Tramitación: transcurrido dicho plazo para alegaciones, y habiendo sido éstas formuladas o no por el recurrente, se dará traslado de todo lo actuado al resto de partes por término común de otros cinco días, para que éstas puedan impugnar o no el recurso y manifestar lo que a su derecho convenga;
- e) Resolución: finalizado el trámite de alegaciones, la Sala resolverá lo procedente, decisión contra la que no cabrá recurso alguno, lo que le otorga los efectos de la cosa juzgada formal<sup>72</sup>, sin perjuicio de lo que sobre ello se pueda acordar en el posterior proceso contencioso y de lo que, en su día, si procediera, se pudiera alegar al respecto en la casación ante el TS.

Una de las críticas que pudiera hacerse a la tramitación de este recurso, y que daría lugar a otra reflexión y propuesta *de lege ferenda*, sería la necesidad de concretar los presupuestos objetivos de su interposición. Respecto al segundo de los motivos, «que se causare indefensión», no hay mucho que decir, se trata del principio general del Derecho que rige en nuestro ordenamiento jurídico en virtud del cual se proscribe la indefensión provocada por los Poderes Públicos a los ciudadanos. La profundización en este principio general excedería, por mucho, el objeto del presente estudio, por lo que no nos adentraremos en el mismo.

Es respecto al primero, que no se accediera a completar las diligencias con los extremos que los comparecidos señalaran, donde creemos que sería necesaria una mayor precisión, pues como acertadamente informa GONZÁLEZ SOLER<sup>73</sup>, parece haber cierta contradicción entre: i) por un lado, la redacción literal de la norma, pues de la misma parece desprenderse que debiera accederse a la práctica de todas las diligencias de prueba que hayan sido solicitadas durante la tramitación de las Actuaciones Previas, pues lo contrario sería un motivo de recurso; y ii) por otro, la doctrina jurisprudencial de la Sala de Justicia del TCu, según la cual el Delegado instructor solamente tiene obligación de practicar aquellas diligencias de prueba que resulten necesarias para fundamentar su opinión sobre la existencia o inexistencia de alcance (algo que, además, resulta muy peligroso, pues en la práctica podría dar lugar a que su actuación pudiera ser inmune al control jurisdiccional).

La justificación que ha dado la jurisprudencia a la doctrina que acaba de exponerse la encontramos en FERNÁNDEZ GARCÍA<sup>74</sup>: la posibilidad de llevar a cabo la totalidad del despliegue probatorio que pudiera solicitar el interesado supondría anticipar el periodo de práctica de la prueba que está reservado a la primera instancia procesal.

Por ello, sería recomendable que se especificara legalmente qué concretas diligencias se deberían denegar, o en qué específicas circunstancias debería hacerse, para que prosperase el recurso innominado del art. 48 LFTCu en base a tal motivo, sin que ello invadiese la fase probatoria del enjuiciamiento contable reservada legalmente a la primera instancia de la jurisdicción contable y permitiendo así que la actuación del Delegado instructor no fuera discrecional y quedara bajo la órbita del control jurisdiccional de la Sala de Justicia del TCu.

72. GALÁN SÁNCHEZ, R. M., *op. cit.*, p. 120.

73. GONZÁLEZ SOLER, O. E., *op. cit.*, p. 101.

74. FERNÁNDEZ GARCÍA, J. F., *op. cit.*, p. 360.

## 5. Conclusiones

Como señala CUBILLO RODRÍGUEZ<sup>75</sup>, resultaría reiterativo y asistemático recoger en este apartado un esquema de las actuaciones analizadas a lo largo del presente trabajo. Por ello, en su lugar, se considera más apropiado presentar un resumen de las principales propuestas *de lege ferenda* formuladas durante esta investigación, en tanto que constituyen, a nuestro juicio, las auténticas conclusiones que pueden ser extraídas sobre todo lo expuesto acerca de las actuaciones preparatorias a la exigencia de responsabilidad contable por alcance:

- **PRIMERA.**—Superar legalmente la doctrina jurisprudencial actual de la Sala de Justicia del TCu, que niega la existencia de los principios de contradicción y audiencia bilateral en la fase de actuaciones preparatorias del procedimiento de reintegro por alcance y, en consecuencia, establecer la necesidad de adelantar el trámite de audiencia al presunto responsable al mismo momento en que éste quede identificado. Esta reforma debería proceder desde la apertura de las Diligencias Preliminares, sin embargo, si el legislador entendiera que tal fase es simplemente de depuración y no una auténtica instrucción, desestimando, por tanto, esta primera propuesta, resultaría imprescindible, al menos, reconocer tales principios en la fase de Actuaciones Previas ante el Delegado instructor, donde efectivamente se realizan verdaderas diligencias de investigación que, en su día, actuarán en contra del sujeto pasivo del procedimiento de reintegro por alcance, por lo que sería fundamental, de cara a su defensa, que las conociese desde su apertura o, en su caso, desde su identificación como presunto responsable.
- **SEGUNDA.**—Eliminar del art. 26.2 LOTCu la posibilidad de que el cargo de Delegado instructor recaiga en un funcionario no adscrito al TCu y que preste servicio en la provincia donde se haya detectado el supuesto de alcance, para evitar: 1) problemas derivados de la ausencia de tecnicidad de tales funcionarios para la realización de la instrucción contable y 2) los riesgos de que la imparcialidad se vea comprometida si la instrucción contable queda en manos de un funcionario adscrito a una Administración Pública que luego pudiera actuar como parte en el procedimiento contencioso.
- **TERCERA.**—Concretar los cauces específicos por los que debiera tramitarse la delegación en los OCEX de la instrucción previa al procedimiento de reintegro por alcance, establecida en el art. 26.3 LOTCu, determinando los supuestos objetivos en que ésta pudiera darse y, sobre todo, precisando qué se delega: 1) la facultad de instruir como órgano colegiado, 2) la facultad de nombrar directamente a una persona física como Delegado instructor o 3) la facultad de proponerla para que sea nombrada por el TCu.
- **CUARTA.**—Incluir en el art. 47 LFTCu una concreción del objeto de las actuaciones que se van a practicar en la instrucción contable: 1) de forma principal, la determinación provisional de los hechos, de los presuntos responsables y de la cuantía del al-

---

75. CUBILLO RODRÍGUEZ, C.: «Hacia una teoría general sobre la corrupción en la vida pública», *op. cit.*, p. 67.

cance, de cara a facilitar las pretensiones de las partes del proceso contencioso, y 2) de forma secundaria, el aseguramiento del resarcimiento del perjuicio causado a los fondos públicos mediante el requerimiento al supuesto autor para prestar depósito o fianza y, en caso de no hacerlo, a través del embargo preventivo de sus bienes en cuantía suficiente para cubrir el alcance detectado.

- **QUINTA.**—Ampliar, de forma razonable, el plazo de dos meses establecido en el art. 47.4 LFTCu para la realización de las diligencias propias de la instrucción contable, pues la práctica ha demostrado, y la Sala de Justicia del TCu se ha hecho eco de ello, que el mismo es insuficiente debido, principalmente, a la complejidad, y en ocasiones cantidad, de las actuaciones de investigación que deben realizarse en esta fase para determinar, indiciariamente, los hechos, personas y cuantía del alcance.
- **SEXTA.**—Aumentar el reducido plazo de diez días hábiles que se concede al presunto responsable para alegaciones y aportación documental, una vez citado a la liquidación provisional de las Actuaciones Previas ante el Delegado instructor, pues pocos son los perjuicios que se derivarían de ello y, sin embargo, muchos los beneficios relativos a sus posibilidades de defensa, teniendo en cuenta las importantes consecuencias y efectos jurídicos que para él se derivan del dictado del ALP, en concreto, el requerimiento para afianzar o depositar la cuantía provisional objeto de alcance o, en caso contrario, el embargo preventivo de sus bienes.
- **SÉPTIMA.**—En línea con la conclusión anterior, establecer que en la misma citación a la audiencia para la formación de la liquidación provisional prevista en el art. 47.1.e) LFTCu se pusiera a disposición del presunto responsable no sólo la totalidad de las actuaciones desarrolladas por el Delegado instructor, sino también la propuesta del ALP que este haya elaborado. Ello permitiría que, durante el plazo conferido para formular alegaciones y aportar documentación, el presunto responsable tuviera pleno conocimiento del contenido y fundamento técnico-jurídico de las conclusiones alcanzadas por el órgano instructor, reforzando así sus posibilidades de defensa y asegurando un ejercicio pleno de las garantías propias de esta fase preprocesal del procedimiento contable.
- **OCTAVA.**—Determinar los presupuestos objetivos de la interposición del recurso innominado del art. 48 LFTCu, respecto al primero de sus motivos, que no se accediera a completar las diligencias con los extremos que los comparecidos señalaren, y especificar legalmente qué concretas diligencias se deberían denegar, o en qué específicas circunstancias debería hacerse, para que el mismo pudiera prosperar, sin que ello invadiese la actividad probatoria plena reservada a los Consejeros de Cuentas de la primera instancia procesal de la jurisdicción contable e impidiendo la actuación discrecional del Delegado instructor, pues la misma quedaría controlada por la Sala de Justicia del TCu.

## Bibliografía

- AGULLÓ AGÜERO, A. y MEDINA GUIJARRO, J.: «El futuro del enjuiciamiento contable», en *Revista Española de Control Externo*, vol. IV, n.º 12, tomo 1, 2002, pp. 65-87.
- AGÜNDEZ FERNÁNDEZ, A.: «Naturaleza jurisdiccional del Tribunal de Cuentas», en AA. VV.: *El Tribunal de Cuentas en España (vol. I)*, Instituto de Estudios Fiscales (Dirección General de lo Contencioso del Estado), Madrid, 1982, pp. 195-233.
- ARNEDO ORBAÑANOS, M. A.: «El control de la corrupción por el Tribunal de Cuentas: posibilidades y limitaciones», en *Revista Española de Control Externo*, vol. I, n.º 3, 1999, pp. 61-89.
- CANGA ARGÜELLES, J.: *Diccionario de Hacienda con aplicación a España (tomo II)*, Imprenta de Don Marcelino Calero y Portocarrero, Madrid, 1834.
- CASANA MERINO, F.: «Los recursos ante la jurisdicción contable», en *Auditoría Pública*, n.º 20, 2000, pp. 62-70.
- CORTELL GINER, R.: «Aspectos críticos de la responsabilidad contable», en *Auditoría Pública*, n.º 43, 2007, pp. 51-66.
- «Propuestas de reforma en materia de responsabilidad contable», en *Auditoría Pública*, n.º 58, 2012, pp. 77-84.
- CUBILLO RODRÍGUEZ, C.: «La fase instructora de los procedimientos de reintegro por alcance», en *Crónica 1992-1993 del Tribunal de Cuentas*, Asociación de Letrados y Auditores y Servicio de Publicaciones del Tribunal, 1994, pp. 201-239.
- La jurisdicción del Tribunal de Cuentas*, Comares, Granada, 1999.
- «Hacia una teoría general sobre la corrupción en la vida pública», en *Revista Española de Control Externo*, vol. IV, n.º 11, 2002, pp. 37-70.
- «La fiscalización en la jurisprudencia», en *Revista Española de Control Externo*, vol. XV, n.º 45, 2013, pp. 63-78.
- Aspectos jurídicos del despilfarro en la gestión de los fondos públicos*<sup>2</sup>, Dykinson, Madrid, 2021.
- DE LA CUEVA IRANZO, F.: «Aspectos jurídico-procesales del enjuiciamiento contable», en SALA SÁNCHEZ P. y MARTÍN NOVAL, L.: *El Tribunal de Cuentas: fiscalización y enjuiciamiento*, CGPJ, Madrid, 2004, pp. 149-178.
- DE MENDIZÁBAL ALLENDE, R.: «Función y esencia del Tribunal de Cuentas», en *Revista de Administración Pública*, n.º 46, 1965, pp. 13-68.
- ENTRENA FABRÉ, R.: «El derecho de defensa en las actuaciones previas al procedimiento de reintegro por alcance del Tribunal de Cuentas», en *Diario La Ley*, n.º 9767, 2021.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, J. F.: «La responsabilidad contable: el reintegro por alcance», en *Revista de Administración Pública*, n.º 192, 2013, pp. 339-379.
- FERNÁNDEZ PIRLA, J. M.: «El Tribunal de Cuentas de España», en FERNÁNDEZ PIRLA, J. M. y SALA SÁNCHEZ, P.: *El Tribunal de Cuentas, ayer y hoy*, Servicio de Publicaciones del Tribunal de Cuentas, Madrid, 1987, pp. 9-40.
- GALÁN SÁNCHEZ, R. M.: *El enjuiciamiento contable (el control de la gestión de fondos públicos por el Tribunal de Cuentas)*, Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Hacienda), Madrid, 2001.
- GARCÍA MARTÍNEZ, S. y SILVESTRE DELGADO, S.: «Las relaciones entre las secciones de Fiscalización y Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas desde el punto de vista del control externo», en *Revista Española de Control Externo*, vol. XXV, n.º 73, 2023, pp. 64-85.
- GIMENO SENDRA, V.: «El Tribunal de Cuentas y el derecho «a un proceso con todas las garantías»», en *Diario La Ley*, n.º 8379, 2014.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Y.: *El Tribunal de Cuentas: el control económico-financiero externo en el ordenamiento constitucional español*, UNED, Madrid, 2001.

GONZÁLEZ RIVAS, J. J.: «El recurso de casación contra las resoluciones dictadas por el Tribunal de Cuentas», en *Revista Española de Control Externo*, vol. VII, n.º 21, 2005, pp. 11-32.

GONZÁLEZ SOLER, O. E.: «Las actuaciones preparatorias de los procesos contables», en *Revista Española de Control Externo*, vol. XV, n.º 45, 2013, pp. 79-109.

ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ, D.: «Evolución y reforma de la jurisdicción contable», en *Revista Española de Control Externo*, vol. XXIV, N.º 74, 2022, pp. 44-49.

ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ, D. y RODRÍGUEZ-VILLASANTE GONZÁLEZ, G.: «Presente y futuro de la jurisdicción contable. Crónica de la jornada celebrada en el Consejo General del Poder Judicial el 20 de mayo de 2024», en *Revista Española de Control Externo*, vol. XXVI, n.º 76, 2024, pp. 112-125.

JIMÉNEZ RIUS, P.: «La responsabilidad contable: modificaciones y mejoras imprescindibles», en *Presupuesto y gasto público*, n.º 86, 2017, pp. 75-90.

MARTÍNEZ PÉREZ, A.: *El Tribunal de Cuentas en España: análisis de sus memorias (1874-1934)*, Aranzadi, Pamplona, 2008.

MIRA ROS, M. C.: «El tribunal de cuentas ante el desafío de la sociedad actual», discurso de ingreso a la Real Academia de Doctores de España pronunciado en el acto de su toma

de posesión como académica de número, Madrid, 2016.

«El Tribunal de Cuentas un órgano jurisdiccional», en *Anales de la Real Academia de Doctores de España*, vol. 6, n.º 2, 2021, pp. 191-195.

NÚÑEZ PÉREZ, M.: «Reforma de la legislación del Tribunal de Cuentas: Fiscalización», en *Revista Española de Control Externo*, vol. IV, n.º 12, tomo 2, 2002, pp. 173-201.

PAJARES GIMÉNEZ, J. A.: «El diseño de las actuaciones previas en el ámbito de la armonización de la jurisdicción contable», en *Revista Española de Control Externo*, vol. II, n.º 6, 2000, pp. 153-183.

PÉREZ TÓRTOLA, A.: «Reforma de la legislación del Tribunal de Cuentas: Enjuiciamiento», en *Revista Española de Control Externo*, vol. IV, n.º 12, tomo 2, pp. 203-214.

TCu: La institución – Presentación (<https://www.tcu.es/es/institucion/sobre-nosotros/>).

TORRES MORATO, M. A.: «La responsabilidad contable», en *Revista Española de Control Externo*, vol. XXV, n.º 73, 2023, pp. 10-47.

VACAS GARCÍA-ALÓS, L.: *El Tribunal de cuentas: Enjuiciamiento contable y jurisprudencia constitucional*, La Ley Actualidad, Madrid, 1998.

«La judicialización del Tribunal de Cuentas y su dimensión constitucional», en *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 29, 2006, pp. 19-57.

# Principios para una contratación militar del futuro

JUSTO A. HUERTA BARAJAS

Academia de las Ciencias y las Artes Militares  
IGAE-ONA

## RESUMEN

La contratación pública en los sectores de defensa y seguridad en España atraviesa una transformación estratégica, impulsada por tensiones geopolíticas, avances tecnológicos y nuevas exigencias operativas. Este estudio examina el marco jurídico nacional y europeo, propone una reinterpretación funcional de los principios clásicos del Derecho Administrativo, y desarrolla criterios estratégicos adaptados a los retos contemporáneos. Se plantea un modelo integral basado en planificación plurianual, gobernanza reforzada, impulso a la innovación y participación de PYMEs. Asimismo, se identifican limitaciones estructurales en la administración y el tejido industrial, y se formulan propuestas normativas para consolidar un sistema de adquisiciones eficiente, transparente y alineado con los intereses esenciales de la seguridad nacional.

## PALABRAS CLAVE

Contratación pública | Defensa y seguridad  
Planificación plurianual | Innovación  
Autonomía estratégica

## ABSTRACT

*Abstract Public procurement in Spain's defense and security sectors is undergoing a strategic shift, driven by geopolitical tensions, technological innovation, and evolving operational demands. This paper analyzes the national and EU legal frameworks, reinterprets classical administrative law principles through a functional lens, and introduces strategic criteria tailored to current challenges. It proposes a comprehensive model based on multiannual planning, strengthened governance, innovation promotion, and SME engagement. The study also identifies structural limitations within public administration and the industrial base, offering normative proposals to build a procurement system that is efficient, transparent, and fully aligned with Spain's core national security objectives.*

## KEYWORDS

Public procurement | Defence and security  
Multiannual planning | Innovation  
Strategic autonomy

## 1. Introducción

La guerra en Ucrania ha evidenciado la necesidad de reforzar las capacidades nacionales y europeas en materia de defensa y seguridad. Los desafíos emergentes, como la protección de infraestructuras críticas, la ciberseguridad, la protección de datos sensibles, la cooperación internacional y la participación de pequeñas y medianas empresas, requieren un modelo de contratación pública más robusto y adaptativo<sup>1</sup>. De esta forma, se podrá hacer frente a retos contemporáneos como los conflictos internacionales, que exigen rapidez y adaptabilidad; la transformación digital, con sus tres nuevos pilares: inteligencia artificial (IA), ciberdefensa y sistemas autónomos; la presión presupuestaria, que obliga a la eficiencia sin pérdida de capacidades incluso en ausencia de presupuestos; y la interoperabilidad internacional, que exige el cumplimiento de compromisos con aliados.

Este trabajo examina el marco jurídico vigente y plantea una redefinición técnica de los principios clásicos del Derecho Administrativo, así como el desarrollo de nuevos criterios estratégicos que orienten la contratación en defensa y seguridad.

El primer factor por destacar es la necesidad de reforzar principios fundamentales de la contratación pública, tales como:

- *Transparencia y concurrencia:* Aunque se reconoce la necesidad de confidencialidad, especialmente en el entorno industrial de defensa, una sociedad madura demanda información e igualdad de oportunidades para todos los actores<sup>2</sup>.
- *Seguridad de la información y del suministro:* Los órganos de contratación deben ser muy cuidadosos con la información que exponen en sus licitaciones, ya que podría otorgar ventajas a enemigos potenciales. Por ello, es necesario establecer requisitos adicionales para proteger datos sensibles y asegurar la continuidad operativa de nuestras Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
- *Flexibilidad en los procedimientos:* Tradicionalmente, el procedimiento negociado con anuncio se ha considerado el ordinario en materia de seguridad y defensa, permitiendo mayor adaptabilidad en contratos complejos. Sin embargo, su uso abusivo denota falta de madurez en la gestión eficiente. Por ello, se observa la necesidad de utilizar convenientemente todos los procedimientos de adjudicación contractual, siempre simplificando y promoviendo una gestión oportuna y eficiente.

La situación geoestratégica internacional ha puesto de relieve los defectos operativos de gestión, al tiempo que exige adaptaciones frente a nuevos retos derivados de especialidades en materia de:

- *Ciberseguridad y tecnología:* Es imprescindible introducir cláusulas específicas para proteger infraestructuras críticas y sistemas digitales<sup>3</sup>.

---

1. Ley 24/2011, de 1 de agosto, de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad (en adelante LCSD). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-13239>

2. INFODEFENSA (2-04-2011): <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3145619/gobierno-aprueba-nueva-normativa-sobre-contratos-publicos-ambito-seguridad-defensa>

3. Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante TACRC) 0845/2022.

- *Participación de PYMEs y Startup*: Es necesario fomentar un «mercado de segundo nivel» en el que las pequeñas empresas puedan participar, ya sea como subcontratistas, ampliando la base industrial de defensa<sup>4</sup>. No basta con contar con grandes «campeones industriales»; es preciso integrar el caudal de conocimiento y oportunidades en beneficio de un objetivo común: la defensa y seguridad de la Nación.
- *Cooperación europea*: La normativa se alinea con la Directiva 2009/81/CE para facilitar la interoperabilidad y colaboración entre países miembros<sup>5</sup>.

Ante estos nuevos retos la solución de mejora para una contratación pública eficiente en defensa y seguridad se busca en:

### 1.1. Profesionalización especializada

La profesionalización especializada debe impulsarse mediante la formación continua de gestores públicos y privados en normativa contractual pública específica, gestión de riesgos y evaluación de ofertas técnicas.

Con este fin, es necesario distinguir tres niveles fundamentales de decisión:

- a) *El técnico*, corresponde a los organismos que serán usuarios y que plantean las necesidades operativas y técnicas de nuestras Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad, sin interferencias de óptica política alguna. Este punto es esencial, ya que la contratación pública debe regirse por los principios de eficiencia, transparencia, libre concurrencia y objetividad, tal como establece la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público (LCSP). Para garantizar estos principios, es imprescindible que las decisiones técnicas —como la configuración del objeto del contrato, los criterios de adjudicación o la valoración de ofertas— sean adoptadas por personal técnico cualificado y libre de presiones políticas. Los técnicos conocen las necesidades reales del servicio, los estándares del mercado y las prioridades operativas, lo que permite configurar contratos que maximicen el valor del dinero público y promuevan la innovación y la sostenibilidad.

La discrecionalidad técnica es una facultad reconocida por la jurisprudencia, que permite a los órganos de contratación adoptar decisiones basadas en criterios profesionales y especializados. Esta discrecionalidad no puede ser sustituida por voluntades políticas ni intereses externos<sup>6</sup>. Además, la injerencia política genera riesgos jurídicos como:

- Impugnaciones de licitaciones.
- Responsabilidad patrimonial de la administración.
- Investigaciones por corrupción o tráfico de influencias.

4. Informe CARD 2024: [https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence-\(card\)](https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence-(card))

5. Directiva 2009/81/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, aprobada el 13 de julio de 2009, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos de obras, de suministro y de servicios, por las entidades o poderes adjudicadores en los ámbitos de la defensa y la seguridad. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2009-81486#:~:text=BOE.es%20-%20DOUE-L-2009-81486%20Directiva%202009%2F81%2FCE%20del%20Parlamento%20Europeo,que%20se%20modifican%20las%20Directivas%202004%2F17%2FCE%20y%202004%2F18%2FCE>.

6. Resolución TACRC 1187/2022: «La determinación del precio del contrato tiene la consideración de criterio técnico y, como tal, está dotado de discrecionalidad técnica».

Resolución 688/2015 del TACRC: «La determinación de los criterios técnicos en los pliegos [...] son libremente establecidos por las entidades adjudicadoras [...] dentro de los límites de la ciencia y la técnica».

Así, JOSÉ CARLOS ACOSTA LEPE señala: «La discrecionalidad técnica presupone pericia y capacidad profesional, y no puede ser sustituida por presiones externas ni por intereses ajenos a la lógica contractual»<sup>7</sup>. Por su parte, MARÍA ASUNCIÓN SANMARTÍN MORA determina que «la discrecionalidad técnica no puede ser sustituida por la voluntad de las entidades licitadoras ni por presiones externas»<sup>8</sup>.

En conclusión, no hay mayor corrupción que la compra pública que no justifica la necesidad y eficiencia.

- b) *El nivel de gestión económica y jurídica de la contratación dentro del Ministerio:* Para ello, se requieren unidades especializadas, con perfiles demostrables de alta cualificación técnica, jurídica y económica, abiertas al intercambio de buenas prácticas con otros países de la UE y la OTAN.
- c) *El nivel de los gestores de contratación en defensa y seguridad en las empresas:* Para que un proceso de contratación pública sea eficiente, este comienza en el posible licitante. Así, los procesos contractuales desiertos —la mayoría de las veces por falta de conocimiento e información— o aquellos con un solo licitante, son la prueba del mayor grado de ineficiencia en la contratación pública.
- d) *El de gestores de contratación en Defensa y Seguridad en las empresas.* Para que un proceso de contratación pública sea eficiente, esta comienza en el posible licitante. Así, los procesos contractuales desiertos, la mayoría de las veces por causa de falta de conocimiento y información, o con un solo licitante, son la prueba del mayor grado de ineficiencia de la contratación pública<sup>9</sup>.

## 1.2. Planificación estratégica y multianual

Es un factor esencial para conseguir la eficiencia y siempre teniendo presente la información de experiencias de los datos históricos de compras anteriores. La programación plurianual de

7. ACOSTA LEPE, José Carlos (2022): «La doctrina de discrecionalidad técnica de los órganos de contratación pública», *Administración Pública Digital*. <https://www.administracionpublicadigital.es/tribuna-de-opinion/2022/11/la-doctrina-de-discrecionalidad-tecnica-de-los-organos-de-contratacion-publica>
8. SANMARTÍN MORA, M.<sup>a</sup> Asunción (2021): «Límites a la discrecionalidad técnica: prescripciones técnicas arbitrarias, injustificadas y limitativas de la competencia», *Observatorio de Contratación Pública*. <https://www.obcp.es/monitor/limites-la-discrecionalidad-tecnica-prescripciones-tecnicas-arbitrarias-injustificadas-y>
9. OIRESCON: *Las cifras de la contratación pública en 2024*, el Informe Anual de Supervisión 2025, Módulo I.

**Licitaciones desiertas:** Según el informe de OIREscon, aproximadamente el 9,09 % de las licitaciones públicas en España quedan desiertas, es decir, no reciben ninguna oferta válida.

**Licitaciones con un solo licitante:** En el 47 % de los casos, solo se presenta una empresa a la licitación. Este dato es especialmente relevante porque la Comisión Europea considera preocupante que más del 20 % de los contratos públicos tengan baja competencia.

**Media de ofertas por contrato:** En promedio, cada contrato público recibe solo tres ofertas, lo que indica una participación limitada en muchos procedimientos. <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIREscon/informe-anual-supervision-2025/ias2025-modulo1.pdf>

### INFORME DE CONTROL FINANCIERO DE LA IGAE (2023-2024)

**Licitaciones desiertas:** El informe señala que el 7,87 % de los lotes licitados quedaron desiertos en 2023.

**Licitaciones con un solo licitante:** Aunque el informe de la IGAE no lo detalla directamente, el informe complementario de OIREscon indica que alrededor del 41 % de los contratos se adjudican con solo un licitador.

**Media de licitadores por contrato:** La media nacional se sitúa en 2,9 licitadores por procedimiento, lo que refleja una baja concurrencia en muchos procesos. <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Control/CFPyAP/Documents/informe%20OIREscon%20PCFP%202023.pdf>

adquisiciones ha de estar alineada con la «Estrategia de Seguridad Nacional» y los «Planes de modernización militar». El instrumento contractual recomendable son el «contratos marco» y «acuerdos de colaboración» con el fin de agilizar las compras recurrentes y así conseguir una correcta gestión presupuestaria anual. Con este propósito, se hace muy necesario la evaluación de necesidades reales con participación de las Fuerzas Armadas y expertos en defensa sin interferencias de la política de partidos. Por medio de los «contratos marco» se logra:

- Agilizar compras recurrentes de suministros como munición, repuestos, uniformes, sistemas TIC.
- Evitar licitaciones repetitivas, especialmente en entornos operativos urgentes.
- Garantizar seguridad del suministro, como exige la Ley 24/2011.
- Facilitar la colaboración interinstitucional, mediante centrales de contratación o acuerdos interministeriales

### 1.3. Impulso a la innovación y la industria nacional

El 19 de marzo de 2025, la Comisión Europea presentó dos documentos clave: el *Libro Blanco para la Defensa Europea-Preparación 2030* y el *Plan para ReArmar Europa-Preparación 2030*<sup>10</sup>. Como consecuencia, el Gobierno español decidió acelerar el compromiso de alcanzar el 2 % del PIB en gasto militar, adelantando los plazos pactados con la OTAN.

Este aumento presupuestario (unos 15.000 millones de euros) debía ser gestionado no solo por el Ministerio de Defensa, sino también por el Ministerio de Industria, encargado de impulsar tecnologías duales (de uso civil y militar) como la inteligencia artificial, la ciberseguridad y la computación cuántica. En este contexto, se aprobó el *Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y la Defensa* por el Consejo de Ministros el 22 de abril de 2025<sup>11</sup>, con el objetivo de modernizar capacidades militares, impulsar tecnologías disruptivas, fomentar la cohesión territorial, crear empleo cualificado y aumentar la soberanía tecnológica<sup>12</sup>.

El objetivo de esta medida era lograr un impacto económico de hasta el 0,7 % del PIB y la creación de 97.000 empleos. Para ello, resulta fundamental fomentar la compra pública innovadora (CPI) y el desarrollo de tecnologías emergentes (IA, ciberseguridad, drones, etc.) en tanto que no solo debe orientarse a la eficiencia tecnológica, sino también a la creación de ecosistemas colaborativos entre Administración, industria y centros de conocimiento.

Sin embargo, frente a esta proyección optimista —teniendo en cuenta que los últimos Presupuestos Generales del Estado aprobados corresponden al ejercicio 2023—, es necesario considerar tanto las oportunidades como las limitaciones que se presentan para nuestra industria, tales como:

10. [https://spain.representation.ec.europa.eu/noticias-eventos/noticias-0/la-comision-presenta-el-libro-blanco-sobre-la-defensa-europea-y-el-plan-rearmar-europa-preparacion-2025-03-19\\_es](https://spain.representation.ec.europa.eu/noticias-eventos/noticias-0/la-comision-presenta-el-libro-blanco-sobre-la-defensa-europea-y-el-plan-rearmar-europa-preparacion-2025-03-19_es)

11. Acuerdo Consejo Ministros. <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documents/2025/230425-plan-industrial-y-tecnologico-para-la-seguridad-y-la-defensa.pdf>

12. NAVARRO GARCÍA, José M.<sup>a</sup> (2025): «FCAS y futuro carro de combate europeo, MGCS, la SEDEF pone el foco en el papel que España debe jugar en ambos programas». *Defensa.com*. <https://www.defensa.com/espana/fcas-futuro-carro-combate-europeo-mgcs-sedef-pone-foco-papel>

- «*Proyectos estratégicos condicionados por decisiones políticas*». Un ejemplo destacado es el programa *Future Combat Air System (FCAS)*, en el que España participa junto a Francia y Alemania. Este proyecto integra aeronaves tripuladas, drones y sistemas de inteligencia artificial, orientados al desarrollo de un sistema de combate aéreo de sexta generación. La decisión de priorizar este programa frente a alternativas como el F-35 responde a una estrategia política de reforzar la autonomía tecnológica y la soberanía industrial europea. Sin embargo, esta elección implica riesgos, como la posible dependencia tecnológica interna y un reparto desigual del liderazgo entre los socios, aspectos que deben ser cuidadosamente considerados.

En segundo lugar, el *Eurofighter Typhoon*, cuya renovación de la inversión consolida su papel en la defensa aérea nacional. La decisión de no adquirir plataformas estadounidenses refleja una voluntad política de evitar la dependencia externa y fortalecer la cooperación europea, aunque también limita el acceso a tecnologías ya operativas y probadas.

- «*Controversias políticas y concentración industrial*». Las decisiones políticas recientes han favorecido la concentración de contratos estratégicos en un número reducido de actores industriales, lo que ha generado críticas por la falta de transparencia en los procesos de adjudicación, la exclusión de pymes y empresas emergentes del ecosistema de innovación, así como los riesgos de captura institucional y desequilibrios en la cadena de valor<sup>13</sup>. Esta situación plantea varios riesgos:

- Reducción de la competencia y menor incentivo para la innovación.
- Dificultad para el acceso de nuevas empresas al sector.
- Mayor vulnerabilidad ante fallos o crisis en los actores dominantes.
- Riesgo de dependencia excesiva de un reducido grupo de proveedores. Hecho que da lugar a:
  - *Concentración de la producción en un único adjudicatario*. Esta práctica vulnera el principio de concurrencia y publicidad recogido en el artículo 1 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público. Además, desde el punto de vista táctico, supone un riesgo para la defensa y la seguridad al no contar con varias fuentes de suministro. Bastaría con un ataque enemigo para comprometer gravemente las capacidades de las Fuerzas Armadas y los Cuerpos de Seguridad.
  - *Exclusión de pymes y startups*. Más de 500 pequeñas y medianas empresas del sector han manifestado sentirse sistemáticamente relegadas en los grandes programas de defensa, quedando limitadas a contratos menores o directamente excluidas<sup>14</sup>. La guerra de Ucrania ha demostrado la ventaja de la diversificación, ya que pequeñas soluciones han logrado neutralizar grandes sistemas rusos.

13. MOYA, Ángeles (2025): «Informe del observatorio “Opina 360”. Indra y Escribano concentran más de 1.100 millones en contratos de Defensa mientras las pymes denuncian su exclusión del sector», *Estrella Digital*. <https://www.estrelladigital.es/articulo/seguridad-defensa/indra-escribano-angel-javier-escribano/20250917120535435642.html>

14. *Ibidem*.

- *Riesgos de captura institucional y desequilibrios en la cadena de valor.* La concentración excesiva refuerza un modelo que margina la diversidad tecnológica, reduce la competencia y limita la capacidad de adaptación del sector ante nuevos desafíos.

En consecuencia, este modelo, si no se corrige, puede comprometer la autonomía estratégica y la capacidad industrial del país, al depender de un núcleo reducido de adjudicatarios.

#### 1.4. Transparencia y control reforzado

La mejora en transparencia y control requiere la realización de auditorías internas y externas periódicas, tanto técnicas como económicas, así como la publicación de indicadores de eficiencia, impacto y cumplimiento de objetivos. Una solución técnica relevante es el uso de *blockchain* o sistemas de trazabilidad digital para garantizar la integridad en los procesos más sensibles.

Desde 2022, la Subdirección General de Contratación del Ministerio de Defensa ha realizado un esfuerzo significativo, y actualmente contamos con un nuevo *Concepto Estratégico de la Función Compras*<sup>15</sup>, que persigue cuatro objetivos principales:

- Alinear toda la organización hacia una estrategia común.
- Implantar mejores prácticas de gestión eficiente.
- Maximizar la transparencia y la responsabilidad social.
- Promover la innovación y la sostenibilidad.

Sin embargo, para cumplir estos objetivos es necesario:

- *Fortalecer la planificación plurianual*, conforme a las Leyes 47/2003, General Presupuestaria; 24/2011, de Contratación Pública de Seguridad y Defensa; y 9/2017, de Contratos del Sector Público, integrando criterios de seguridad nacional.
- De acuerdo con la Estrategia de Seguridad Nacional 2021<sup>16</sup> y el «Concepto Estratégico de la Función Compras» aprobado por el Ministerio de Defensa en diciembre de 2022<sup>17</sup>, se debe promover el uso de *la Compra Pública Innovadora (CPI)* como instrumento para fomentar el desarrollo de capacidades críticas en ciberdefensa, inteligencia artificial, sistemas autónomos (drones) y otras tecnologías disruptivas. Esta política se alinea con las iniciativas del Instituto Nacional de Ciberseguridad (INCIBE), que ha canalizado más de 150 millones de euros en proyectos de I+D+i en ciberseguridad mediante CPI<sup>18</sup>.
- El artículo 13 de la Ley 24/2011, de Contratos del Sector Público en los ámbitos de la defensa y la seguridad, reconoce este procedimiento como el ordinario a seguir, al igual que

15. Plan Anual de Contratación del Ministerio de Defensa para el año 2025 (en adelante PACDEF) <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensa/contratacionpublicadocs/2025/PACDEF-2025.pdf>

16. Real Decreto 1150/2021, de 28 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional 2021. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-21884>

17. Comunicación de Interés General sobre Contratación SUBDECO 2/2023 de marzo de 2023. <https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/6fb8435a-1908-4d13-b7a6-d8d4f60242a9/DOC20230313163959CIG+2+23+Guia+Contratacion+Social.pdf?MOD=AJPERES>

18. <https://www.incibe.es/incibe/sala-de-prensa/incibe-lanza-la-iv-convocatoria-de-compra-publica-de-innovacion-en>

el uso del artículo 346 del TFUE. La razón es sencilla: este proceso permite *una mayor flexibilidad en la contratación de suministros y servicios estratégicos*. Se propone ampliar su uso en aquellos casos donde la naturaleza técnica, la urgencia operativa o la confidencialidad lo justifiquen, garantizando siempre la transparencia y la concurrencia.

Es importante tener en cuenta que el mercado de defensa y seguridad es muy limitado o incluso inexistente, por lo que no debe ser un obstáculo utilizar procesos de concurrencia competitiva que garanticen publicidad y transparencia.

- Fomento de la participación de PYMEs mediante lotes, cláusulas sociales y simplificación documental: La aplicación del artículo 99.3 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público (LCSP) promueve la división de contratos en lotes funcionales o geográficos para facilitar el acceso de las PYMEs. Asimismo, se incorporarán cláusulas sociales como criterios de adjudicación o condiciones de ejecución, conforme a la Instrucción 20/2022 del Ministerio de Defensa, que establece políticas de contratación socialmente responsables. También se impulsará la simplificación documental mediante el uso de medios electrónicos y la reducción de requisitos de solvencia desproporcionados. En Italia, como señalan RACCA Y CAVALLO PERIN, se ha promovido la inclusión de cláusulas sociales y la subcontratación estratégica como mecanismos para integrar PYMEs en grandes programas de defensa<sup>19</sup>.
- *Evaluación del impacto estratégico de los contratos públicos*. Cada expediente de contratación deberá incluir un análisis de impacto estratégico, alineado con los objetivos del Estado Mayor de la Defensa y la Estrategia de Seguridad Nacional<sup>20</sup>. Este análisis considerará la contribución del contrato a la autonomía estratégica, la resiliencia operativa, la seguridad tecnológica y la sostenibilidad industrial. Se utilizará el marco definido en el Concepto Estratégico de la Función Compras para asegurar la coherencia con los principios de excelencia, eficiencia y responsabilidad social.

Por último, para completar el panorama de medidas adoptadas en nuestro entorno continental para fomentar la compra pública en defensa y seguridad ante la crisis europea, la nota esencial es el *esfuerzo presupuestario* realizado por todos nuestros socios estratégicos, en comparación con la cifra de quince mil millones de euros por parte de España. A continuación, se presentan algunos ejemplos representativos:

- *Francia*. Ha aprobado la *Ley de Programación Militar (LPM) 2024-2030*<sup>21</sup>, con un presupuesto total de 413.000 millones de euros para el periodo, lo que representa un aumento del 40 % respecto a la ley anterior (295.000 millones de euros para 2019-2025). La ley enfatiza la autonomía estratégica, la digitalización y la preparación para conflictos de alta

19. RACCA, GABRIELLA M., y CAVALLO PERIN, ROBERTO (2010): «Public Contracts and Public Procurement in Italy (Contratos públicos y contratación pública en Italia)», págs. 345-372, en *Public Procurement Law: Comparative Analysis* (en Derecho de la contratación pública: análisis comparativo), editado por SUE ARROWSMITH, Oxford: Oxford University Press

20. Real Decreto 521/2020, de 19 de mayo, por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2020/BOE-A-2020-5190-consolidado.pdf>.

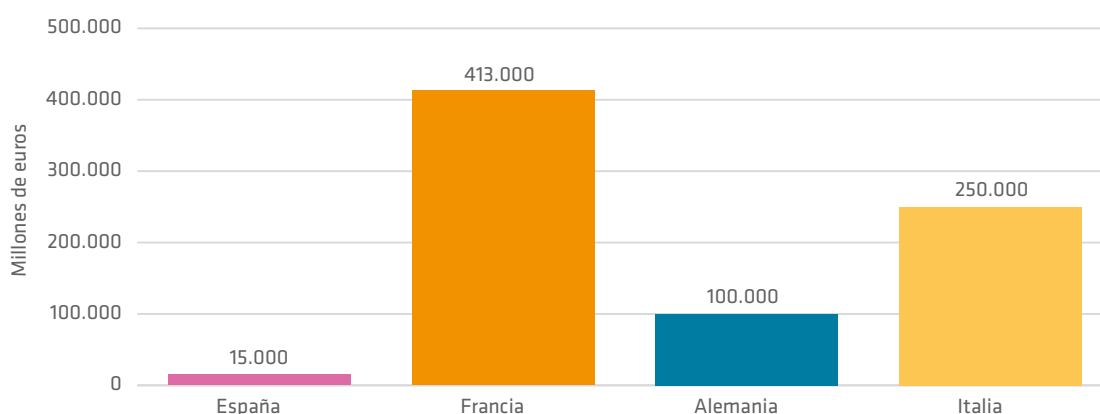
Orden DEF/710/2020, de 27 de julio, por la que se desarrolla la organización básica del Estado Mayor de la Defensa. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2020/BOE-A-2020-8638-consolidado.pdf>

21. Ministère des Armées, Loi de programmation militaire 2024-2030(LPM 2024-2030). <https://www.defense.gouv.fr/ministere/politique-defense/loi-programmation-militaire-2024-2030>

intensidad. Incluye inversiones en drones, inteligencia artificial, ciberseguridad y modernización de la disuasión nuclear.

- Su Agencia de Compras de Defensa (DGA) publica planes plurianuales con contratos marco para drones, inteligencia artificial y ciberseguridad.
- **Alemania.** Sus acciones se centran en la creación de un *Fondo especial de defensa* de 100.000 millones de euros, aprobado en 2022 para modernizar la *Bundeswehr*, como respuesta a la invasión rusa de Ucrania.
  - Se ha acelerado la contratación mediante el uso de excepciones al procedimiento ordinario (art. 346 TFUE)<sup>22</sup>.
- **Italia.** Ha puesto en marcha el *Documento Plurianual de Planeamiento de Defensa (DPP)*, que prevé una inversión total en defensa hasta 2030 cercana a los 250.000 millones de euros, con contratos marco para la modernización naval y sistemas de vigilancia.
  - Se fomenta la participación de PYMEs mediante cláusulas sociales y subcontratación estratégica.
  - El fomento de PYMEs mediante cláusulas sociales y subcontratación estratégica<sup>23</sup>.

**FIGURA 1.**  
COMPARATIVA PRESUPUESTARIA EN DEFENSA (ESPAÑA, FRANCIA, ALEMANIA, ITALIA)



Llegado a este punto, conviene considerar que, en el apartado presupuestario, no solo es necesario adquirir lo que realmente se necesita, sino también hacerlo de manera eficiente y suficiente. Por ello, debemos tener presente que España enfrenta varias limitaciones estructurales y estratégicas para asumir un gasto en defensa equiparable al de países como Francia, Alemania o Italia. Estas limitaciones afectan tanto a la Administración pública como al tejido empresarial nacional. Se resumen a continuación:

22. Bundesministerium der Verteidigung, Sondervermögen Bundeswehr. <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/etat-2025-markiert-wende-verteidigungsausgaben-5995182>

23. Ministero della Difesa, DPP 2023-2025. <https://www.difesa.it/amministrazione-trasparente/documento-di-programmazione/3756.html>

#### A) *Limitaciones de la Administración de defensa española*

- *Presión presupuestaria y fiscal:* Aunque el gasto en defensa ha aumentado del 0,9 % al 2 % del PIB, sigue lejos del 3,5 % o incluso del 5 % que algunos aliados de la OTAN están proponiendo como objetivo.
- *Prioridad de otras partidas sociales:* España prioriza otras áreas como pensiones, sanidad y educación, lo que limita el margen para aumentar el gasto militar.
- *Alta proporción de gasto en personal:* El 43,9 % del presupuesto de defensa se destina a personal (militares, civiles y pensiones), frente a una media del 37,5 % en la OTAN. Esto reduce la capacidad de inversión en equipamiento, I+D y modernización tecnológica.
- *Déficit de efectivos militares:* España ha perdido más de 13.000 efectivos en la última década. Para alcanzar la media europea de 3,6 militares por cada 1.000 habitantes, sería necesario incrementar en un 50 % la plantilla actual, algo que no está previsto a corto plazo.
- *Fragmentación institucional:* La gestión de amenazas híbridas (ciberseguridad, terrorismo, migraciones, pandemias) involucra a múltiples ministerios, lo que complica la elaboración de una estrategia de defensa integrada.

#### B) *Limitaciones de las empresas españolas*

- *Escasa base industrial de defensa:* A diferencia de Francia o Alemania, España cuenta con menos empresas capaces de producir sistemas complejos (drones, misiles, submarinos, etc.).
- *Dependencia de consorcios internacionales:* Esto limita la autonomía estratégica nacional.
- *Baja inversión en I+D militar:* Aunque ha aumentado, sigue siendo inferior a la media europea. Las PYMEs tienen dificultades para acceder a contratos de defensa por falta de escala y especialización.
- *Falta de cultura de colaboración público-privada:* Los procesos de contratación son lentos y burocráticos. Además, la falta de profesionalización en la contratación pública, muchas veces externalizada, y la escasez de incentivos para que las empresas civiles se integren en el ecosistema de defensa, generan un desconocimiento mutuo.
- *Imposibilidad de abrir mercado.* Siendo la causa principal la escasa posibilidad de compra de los Ejércitos españoles por un escaso presupuesto.

Como conclusión en este apartado es que España ha avanzado, pero aún enfrenta retos estructurales para igualar el esfuerzo de sus socios europeos. La clave no está solo en gastar más, sino en invertir mejor, con una estrategia que combine modernización, eficiencia y colaboración industrial.

## 2. Marco Legal Básico Actual

Según ZOTO ALVARADO<sup>24</sup>, la contratación pública en defensa y seguridad debe entenderse como un subsistema jurídico con lógicas propias, donde la excepción al régimen general no implica ausencia de control, sino una adaptación a las exigencias operativas y de seguridad nacional.

En este apartado se enumeran los instrumentos legislativos a través de los cuales debe articularse el desarrollo de la contratación pública en defensa y seguridad.

La Comisión Europea ha adoptado una serie de medidas estratégicas, normativas y financieras para reforzar la contratación pública en defensa y seguridad, con especial énfasis en la cooperación interestatal, la contratación conjunta y el fortalecimiento de la base industrial europea.

En Europa, la Directiva 2009/81/CE sigue siendo el marco jurídico principal para la contratación pública en los sectores de defensa y seguridad. Con el objetivo de mejorarla, en junio de 2025 se ha presentado una propuesta de modificación que incluye las siguientes líneas:

- **Simplificación de procedimientos:** reducción de plazos y cargas administrativas.
- **Mayor duración de acuerdos marco y duplicación de umbrales.**
- **Incentivos para la contratación conjunta** entre al menos tres Estados miembros.
- **Clarificación jurídica para consorcios industriales transnacionales** y para la cooperación europea en estos ámbitos.

No obstante, ya en los últimos años se ha avanzado considerablemente mediante nuevos instrumentos, estrategias y reglamentos que complementan y actualizan la aplicación de la Directiva. Entre los más destacados se encuentran:

- **Comunicación sobre contratación cooperativa (2019/C 157/01)**<sup>25</sup>: Refuerza la interpretación de la Directiva 2009/81/CE como marco habilitante para la contratación conjunta, e identifica obstáculos estructurales como ciclos presupuestarios desincronizados, fragmentación normativa y falta de armonización técnica.
- **Fondo Europeo de Defensa (Reglamento UE 2021/697)**<sup>26</sup>: Financia proyectos colaborativos de I+D en defensa, priorizando la interoperabilidad, la innovación tecnológica y la participación de PYMEs. Apoya proyectos colaborativos de investigación y desarrollo en defensa, incentivando la cooperación industrial<sup>27</sup>.

24. ZOTO ALVARADO, Juan Lixmar (2014): *Los contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y seguridad. La creación de un nuevo sector excluido de las normas generales de contratación. Innovaciones y especialidades*, tesis doctoral dirigida por José María Gimeno Feliú, Universidad de Zaragoza, págs. 77-92.

25. Comunicación de la Comisión relativa a las orientaciones sobre contratación cooperativa en los ámbitos de la defensa y la seguridad (2019) (Directiva 2009/81/CE sobre contratación en materia de defensa y seguridad). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-Z-2019-70056>

26. Reglamento (UE) 2021/697 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2021 por el que se establece el Fondo Europeo de Defensa y por el que se deroga el Reglamento (UE) 2018/1092. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2021-80616>

27. Reglamento (UE) 2021/697 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2021 por el que se establece el Fondo Europeo de Defensa y por el que se deroga el Reglamento (UE) 2018/1092. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2021-80616>

- **Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa (2022):** Es un plan de acción que establece una visión estratégica común y objetivos concretos para reforzar la política de seguridad y defensa de la UE hasta 2030. Aborda amenazas como la competencia geopolítica, las rivalidades económicas, el desarrollo tecnológico, la desinformación y la crisis climática<sup>28</sup>.
- **Reglamento (UE) 2025/1106-Instrumento SAFE:** Crea un mecanismo para reforzar la industria europea de defensa, mejorar la preparación y reducir dependencias estratégicas, dotando un mecanismo financiero de hasta 150.000 millones de euros en préstamos para adquisiciones conjuntas, financiado mediante la emisión de bonos europeos<sup>29</sup>.
- **Reglamento (UE) 2023/2418-EDIRPA:** Fomenta las adquisiciones conjuntas entre Estados miembros para cubrir déficit críticos en capacidades de defensa<sup>30</sup>.
- **CARD (Revisión Coordinada Anual de Defensa) 2024:** Identifica oportunidades de colaboración entre Estados miembros en capacidades militares<sup>31</sup>.

La Directiva 2009/81/CE sigue vigente a través de su transposición mediante la Ley 24/2011, de Contratos de Seguridad y Defensa (LCSD) en España. Esta ley establece un régimen específico para contratos que afecten a la defensa nacional, centrandose su objeto en contratos de obras, suministros, servicios y colaboración público-privada, siendo sus principios clave la seguridad de la información (art. 21) y la seguridad del suministro (art. 22). Como señala ARROWSMITH, el marco jurídico internacional de la contratación pública, incluido el sistema del Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio (OMC), ha influido en la evolución de las normas europeas, promoviendo principios de transparencia, no discriminación y competencia efectiva<sup>32</sup>. TRYBUS subraya que la Directiva 2009/81/CE constituye un intento de equilibrar la seguridad nacional con los principios del mercado interior, permitiendo excepciones justificadas pero exigiendo proporcionalidad y control<sup>33</sup>.

Completa el marco normativo nacional el artículo 346 del TFUE, que permite excepciones por intereses esenciales de seguridad nacional, junto con el complemento imprescindible

- 
28. Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa (2022). <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/strategic-compass/>
  29. Reglamento (UE) 2025/1106 del Consejo, de 27 de mayo de 2025, por el que se crea el instrumento «Acción por la Seguridad de Europa (SAFE) mediante el Refuerzo de la Industria Europea de Defensa». <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2025-80804>
  30. Reglamento (UE) 2023/2418 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, por el que se establece un instrumento para el refuerzo de la industria europea de defensa mediante las adquisiciones en común (EDIRPA). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2023-81511>
  31. CARD (Revisión Coordinada Anual de Defensa) 2024. [https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence-\(card\)](https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence-(card))
  32. ARROWSMITH, Sue. (2003); *Government Procurement in the WTO (La contratación pública en la OMC)*, Ed. Kluwer Law International, La Haya, págs. 3-38.
  33. TRYBUS, MARTIN (2014) «The political and economic context of the Defence Directive: Buyers, sellers and national security» (El contexto político y económico de la Directiva de Defensa: Compradores, vendedores y seguridad nacional), *Buying Defence and Security in Europe: The EU Defence and Security Procurement Directive in Context*, Cambridge University Press, págs. 17-60. <https://www.cambridge.org/core/books/buying-defence-and-security-in-europe/A562882F8B8051A778313A52DED16D92>

de la LCSP para aquellos aspectos no regulados específicamente. SCHNEIDER analiza cómo el artículo 346 TFUE ha sido interpretado en Alemania para justificar excepciones amplias en materia de defensa, aunque advierte sobre el riesgo de abuso si no se acompaña de mecanismos de control adecuados<sup>34</sup>.

### 3. Solución en la reinterpretación de los principios clásicos de la contratación pública: fundamentación doctrinal

TENORIO CUETO, destaca que la reserva de información en contratos de seguridad no debe ser un obstáculo para la rendición de cuentas, proponiendo mecanismos de control parlamentario y auditoría especializada como garantías democráticas<sup>35</sup>.

Como ha señalado SANTOS SÁNCHEZ, la contratación en defensa requiere una adaptación funcional de los principios clásicos del Derecho Administrativo, incorporando criterios de soberanía industrial, trazabilidad reforzada y eficiencia táctica, en línea con las exigencias del entorno estratégico actual<sup>36</sup>.

La realidad actual plantea nuevos retos para la contratación pública en defensa y seguridad, dificultando la aplicación literal de los principios clásicos del Derecho Administrativo, sin dejar de atender a las particularidades operativas, estratégicas y geopolíticas del sector. Esta reinterpretación está respaldada por doctrina especializada y jurisprudencia consolidada. Con este propósito, se analiza la adaptación de estos principios en la ejecución de la contratación pública:

- **Principio de Transparencia:** Se mantiene como garantía jurídica, pero se adapta mediante trazabilidad reforzada, control parlamentario y auditoría interna en entornos clasificados. Este principio es especialmente controvertido en el ámbito de la seguridad y defensa, dada la necesidad de confidencialidad inherente. Sin embargo, los tribunales han matizado este rigor, exigiendo una publicidad mínima en subcontrataciones para garantizar la igualdad de oportunidades. En la doctrina, Santos Sánchez denomina este enfoque como «transparencia operativa», entendida como una forma de control sin comprometer la seguridad<sup>37</sup>.
- **Principio de Publicidad:** Evoluciona hacia fórmulas selectivas, como la invitación restringida o la publicación parcial, especialmente en contratos sensibles. MARTÍNEZ-CARDÓS justifica la publicidad limitada por razones de seguridad nacional, conforme al art.

34. SCHNEIDER, HANS-PETER (2019): «Vergaberecht und Rüstung» (Derecho de contratación pública y armamento), *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, volumen 38, número 7, págs. 345-352, Múnich.

35. TENORIO CUETO, Guillermo (2020): «La reserva de la información en materia de contratación pública: el caso de la seguridad pública y la prueba de daño», *Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, n.º 25, pág. 45, México. [http://cesmdfa.tfja.gob.mx/investigaciones/pdf/r25\\_trabajo-2.pdf](http://cesmdfa.tfja.gob.mx/investigaciones/pdf/r25_trabajo-2.pdf)

36. SANTOS SÁNCHEZ, David Javier (2023): *Defensa y contratación: técnicas, instrumentos y principios de la contratación administrativa en el sector de la defensa*, pág. 103. Ed Ministerio de Defensa. Madrid. [https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/d/e/defensa\\_y\\_contratacion.pdf](https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/d/e/defensa_y_contratacion.pdf)

37. *Ibidem*, págs. 237 y ss.

346 TFUE<sup>38</sup>. Los artículos 21 y 22 de la Ley 24/2011 permiten a los órganos de contratación establecer requisitos adicionales para proteger datos sensibles y asegurar la continuidad operativa.

- **Principio de Concurrencia e Igualdad:** Se compatibiliza con la homologación previa de proveedores, la segmentación por lotes y criterios técnicos específicos. GIMENO FELIÚ propone el concepto de «conurrencia cualificada» en sectores estratégicos<sup>39</sup>. CONSTANTINE BOVIS sostiene que la concurrencia en sectores estratégicos debe ser cualificada, permitiendo la selección de proveedores especializados sin comprometer la igualdad de trato<sup>40</sup>.
- **Principio de Eficiencia:** Se redefine como eficiencia táctica, tecnológica y operativa, incluyendo el mantenimiento, la interoperabilidad y el ciclo de vida. Fernández Llera vincula la eficiencia a la planificación plurianual y la sostenibilidad presupuestaria. La eficiencia en el uso de los recursos públicos está estrechamente vinculada a la planificación plurianual y a la sostenibilidad presupuestaria, principios recogidos en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), que orientan la gestión pública hacia una mayor racionalidad y previsión<sup>41</sup>.
- **Principio de Legalidad:** Se mantiene como principio rector en un Estado democrático, conforme al artículo 103 de la Constitución Española de 1978, pero se flexibiliza mediante excepciones justificadas por razones de seguridad esencial (art. 346 TFUE, Ley 24/2011), criterio avalado por la jurisprudencia del TJUE<sup>42</sup>.

## 4. Los nuevos principios estratégicos contractuales: su desarrollo doctrinal

Desde una perspectiva comparada, ARRÓNIZ MEZA subraya la importancia de la flexibilidad procedimental y la cooperación interestatal como pilares de una contratación pública moderna en sectores estratégicos, destacando la necesidad de marcos normativos adaptativos y transparentes<sup>43</sup>.

38. MARTINEZ CARDÓS, Leandro (2024): «Contratos del sector público en defensa y seguridad», Academia de Ciencias Militares. Serie de *Monografías y ensayos*, n.º 12. <https://www.acami.es/wp-content/uploads/2024/11/Contratos-publicos-en-el-sector-de-defensa-y-seguridad.pdf>

39. GIMENO FELIÚ, José M.<sup>a</sup> (2022): «Contratación pública estratégica», *OBCP*, 2022.

40. BOVIS, CHRISTOPHER(2012): *EU Public Procurement Law*, pág. 11. Ed. Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

41. FERNÁNDEZ LLERA, Roberto (2021): *El encaje entre financiación autonómica y estabilidad presupuestaria en torno a la coordinación y la planificación*, págs. 15-16. Oviedo: Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias.

42. Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante STJUE) C-337/05 y C-615/10 avalan esta interpretación en contextos de defensa.

43. ARRÓNIZ MEZA, Humberto (2020): «La contratación pública: retos y perspectivas jurídicas en el Estado mexicano», en *La contratación pública y el sistema nacional anticorrupción*, coord. por Miguel Alejandro López Olvera y Rodolfo Cancino Gómez (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM), págs. 13-25. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5857/3.pdf>

La realidad exige no solo atemperar los principios básicos, sino también complementarlos. La doctrina contemporánea y la práctica contractual han impulsado principios que no sustituyen a los anteriores, sino que los especializan para responder a los desafíos actuales en la contratación de defensa y seguridad. Entre estos destacan:

- **Autonomía estratégica:** Implica priorizar proveedores nacionales, fomentar la industria de defensa y reducir dependencias críticas, como recoge el Reglamento (UE) 2025/1106 (SAFE). SANTOS SÁNCHEZ defiende la «soberanía industrial» como criterio contractual en defensa y seguridad.
- **Ventaja operativa:** La contratación debe traducirse en capacidades reales: movilidad, protección, inteligencia, interoperabilidad. El PACDEF 2025 y la Brújula Estratégica 2022 exigen que las adquisiciones respondan a necesidades tácticas concretas.
- **Flexibilidad estratégica:** Justifica ajustes contractuales ante cambios doctrinales, tecnológicos o geopolíticos. La resolución del TACRC 0845/2022 valida modificaciones por evolución operativa; GIMENO FELIÚ defiende la flexibilidad como principio contractual. SCHOONER Y YUKINS destacan que la contratación en defensa requiere un enfoque diferenciado, donde la flexibilidad procedimental y la adaptabilidad operativa son esenciales para responder a entornos de alta volatilidad<sup>44</sup>.
- **Singularidad procedimental:** Permite el uso de procedimientos especiales, negociados sin publicidad, por razones de seguridad nacional (Ley 24/2011, art. 13; STJUE C-615/10 avala el uso de procedimientos excepcionales en defensa). En el contexto francés, DELVOLVÉ justifica el uso de procedimientos excepcionales en contratos sensibles, siempre que se mantenga un control *ex post* riguroso<sup>45</sup>.
- **Cooperación interestatal:** Se materializa en adquisiciones conjuntas (EDIRPA), fondos europeos de defensa (FED) y programas multinacionales (FCAS, Eurodrone). Reglamento (UE) 2023/2418; CARD 2024; doctrina de MARTÍNEZ-CARDÓS sobre interoperabilidad contractual.

## 5. Conclusión

La contratación pública en los sectores de defensa y seguridad debe evolucionar hacia un modelo jurídico-operativo que combine legalidad, planificación estratégica y capacidad táctica. La incorporación de nuevos principios estratégicos —como la autonomía industrial, la flexibilidad procedimental y la cooperación interestatal— permite adaptar el sistema contractual a un entorno internacional cambiante, sin renunciar a los valores esenciales del Estado de Derecho. Esta transformación exige una doctrina sólida, una praxis profesio-

44. SCHOONER, STEVEN L., y CHRISTOPHER R. YUKINS (2007): «Incrementalism: Eroding the Impediments to a Global Public Procurement Market» (Incrementalismo: erosionando los impedimentos para un mercado global de compras públicas), *GWU Legal Studies Research Paper*, n.º 320, *GWU Law School Public Law Research Paper* n.º 320, *Georgetown Journal of International Law*, vol. 38, págs. 529-562. [https://scholarship.law.gwu.edu/faculty\\_publications/119/](https://scholarship.law.gwu.edu/faculty_publications/119/)

45. DELVOLVÉ, Jean (2021): *Droit des marchés publics* (Derecho de la contratación pública), pág. 143. Ed. Dalloz, Paris.

nalizada y una voluntad política clara para consolidar un modelo de contratación pública robusto, eficaz y alineado con los intereses esenciales de la seguridad nacional.

Las propuestas de mejora no son sencillas y requieren reformas estructurales, que se pueden tener de forma resumida los siguientes ejes:

*A. Cláusulas estratégicas en la contratación pública:* Incorporar en los pliegos de contratación cláusulas que valoren:

- La producción nacional, como elemento de soberanía y resiliencia industrial.
- La transferencia tecnológica, incentivando la colaboración con centros de I+D españoles.
- La sostenibilidad, mediante criterios medioambientales y de economía circular, tal como exige la Comisión Europea. Estas cláusulas deben estar vinculadas al objeto del contrato y respetar los principios de igualdad y no discriminación, conforme a la jurisprudencia vigente.

*B. Creación de clústeres tecnológicos:*

- Impulsar la formación de *clústeres* regionales que integren al Ministerio de Defensa y sus agencias técnicas, universidades y centros tecnológicos especializados, así como empresas de distintos tamaños, incluyendo pymes y *startups*.
- Estos *clústeres* deben actuar como ecosistemas de innovación, facilitando la transferencia de conocimiento, el desarrollo de talento y la generación de soluciones duales (uso civil y militar).

*C. Fortalecimiento de la Compra Pública Innovadora (CPI):*

- Diseñar convocatorias CPI específicas para defensa, abiertas a soluciones emergentes.
- Establecer mecanismos de evaluación técnica independientes.
- Promover la participación de consorcios mixtos (empresa-universidad-centro tecnológico).

*D. Riesgos y retos de la política actual:*

La política actual está redefiniendo la industria de defensa en España con una fuerte apuesta por la inversión y la innovación, pero también con riesgos evidentes:

- Mayor inversión, pero con tendencia a la concentración. En un contexto de geopolítica volátil, con ciclos de corta duración y obsolescencia tecnológica, es fundamental prestar atención a los ciclos presupuestarios. El uso de contratos marco y fondos rotatorios puede garantizar la renovación de sistemas críticos sin sobredimensionar el gasto anual.
- Más innovación, pero con riesgo de instrumentalización política. Es imprescindible integrar estándares de ciberseguridad y protección de datos en los requisitos contractuales.

- Más cooperación europea, pero con tensiones internas sobre liderazgo y reparto de capacidades entre países. La interoperabilidad multinacional exige la armonización de requisitos técnicos y normativos, así como la creación de plataformas de datos comunes.
- Para garantizar un desarrollo equilibrado, inclusivo y sostenible del sector, es imprescindible revisar los mecanismos de gobernanza, contratación y participación, y reforzar el papel de la innovación abierta y colaborativa. Se recomienda el establecimiento de un órgano coordinador que unifique directrices y optimice recursos entre administraciones y ministerios.

## Bibliografía

ACOSTA LEPE, José Carlos (2022): «La doctrina de discrecionalidad técnica de los órganos de contratación pública», *Administración Pública Digital*. <https://www.administracionpublicadigital.es/tribuna-de-opinion/2022/11/la-doctrina-de-discrecionalidad-tecnica-de-los-organos-de-contratacion-publica>

ARRÓNIZ MEZA, Humberto (2020): «La contratación pública: retos y perspectivas jurídicas en el Estado mexicano», en *La contratación pública y el sistema nacional anticorrupción*, coord. por Miguel Alejandro López Olvera y Rodolfo Cancino Gómez (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM), págs. 13-25. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5857/3.pdf>

ARROWSMITH, Sue (2003): «Government Procurement in the WTO» (La contratación pública en la OMC), Ed. Kluwer Law International, La Haya, págs. 3-38.

BOVIS, Christopher (2012): *EU Public Procurement Law*, Ed. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, pág. 11.

DELVOLVÉ, Jean (2021): «*Droit des marchés publics*» (Derecho de la contratación pública), Ed. Dalloz, París, pág. 143.

FERNÁNDEZ LLERA, Roberto (2021): *El encaje entre financiación autonómica y estabilidad presupuestaria en torno a la coordinación y la planificación* Oviedo: Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias, págs. 15-16.

GIMENO FELIU, José M.<sup>a</sup> (2022): «Contratación pública estratégica», *OBCP*, 2022.

INFODEFENSA (2-04-2011): <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3145619/gobierno-aprueba-nueva-normativa-sobre-contratos-publicos-ambito-seguridad-defensa>

MARTINEZ CARDÓS, Leandro (2024): «Contratos del sector público en defensa y seguridad», Academia de Ciencias Militares, serie de *Monografías y ensayos*, n.º 12. <https://www.acami.es/wp-content/uploads/2024/11/Contratos-publicos-en-el-sector-de-defensa-y-seguridad.pdf>

MOYA, Ángeles (2025): «Informe del observatorio “Opina 360”. Indra y Escribano concentran más de 1.100 millones en contratos de Defensa mientras las pymes denuncian su exclusión del sector», *Estrella Digital*. <https://www.estrelladigital.es/articulo/seguridad-defensa/indra-escribano-angel-javier-escribano/20250917120535435642.html>

NAVARRO GARCÍA, José M.<sup>a</sup> (2025): «FCAS y futuro carro de combate europeo, MGCS, la SEDEF pone el foco en el papel que España debe jugar en ambos programas», *Defensa.com*. <https://www.defensa.com/espana/fcas-futuro-carro-combate-europeo-mgcs-sedef-pone-foco-papel>

RACCA, Gabriella M., Y CAVALLO PERIN, Roberto (2010): «Public Contracts and Public Procurement in Italy» (Contratos públicos y contratación pública en Italia), en *Public Procurement Law: Comparative Analysis*

(Derecho de la contratación pública: análisis comparativo), editado por Sue Arrowsmith, Oxford: Oxford University Press, págs. 345-372.

SANMARTÍN MORA, M.<sup>a</sup> Asunción (2021): «Límites a la discrecionalidad técnica: prescripciones técnicas arbitrarias, injustificadas y limitativas de la competencia», *Observatorio de Contratación Pública*. <https://www.obcp.es/monitor/limites-la-discrecionalidad-tecnica-prescripciones-tecnicas-arbitrarias-injustificadas-y>

SANTOS SÁNCHEZ, David Javier, (2023): *Defensa y contratación: técnicas, instrumentos y principios de la contratación administrativa en el sector de la defensa*, Ed Ministerio de Defensa, Madrid pág. 103. [https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/d/e/defensa\\_y\\_contratacion.pdf](https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/d/e/defensa_y_contratacion.pdf)

SCHNEIDER, Hans-Peter (2019): «Vergaberecht und Rüstung» (Derecho de contratación pública y armamento), *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, volumen 38, número 7, págs. 345-352, Múnich

SCHOONER, Steven L., Y CHRISTOPHER R. YUKINS (2007): «Incrementalism: Eroding the Impediments to a Global Public Procurement Market» (Incrementalismo: erosionando los impedimentos para un mercado global de compras públicas), *GWU Legal Studies Research*

*Paper No. 320, GWU Law School Public Law Research Paper No. 320. Georgetown Journal of International Law*, vol. 38, págs. 529-562.

TENORIO CUETO, Guillermo (2020): «La reserva de la información en materia de contratación pública: el caso de la seguridad pública y la prueba de daño», *Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, núm. 25, pág. 45, México. [http://cesmdfa.tfja.gob.mx/investigaciones/pdf/r25\\_trabajo-2.pdf](http://cesmdfa.tfja.gob.mx/investigaciones/pdf/r25_trabajo-2.pdf)

TRYBUS, MARTIN (2014): «The political and economic context of the Defence Directive: Buyers, sellers and national security» (El contexto político y económico de la Directiva de Defensa: Compradores, vendedores y seguridad nacional), *Buying Defence and Security in Europe: The EU Defence and Security Procurement Directive in Context*, Cambridge University Press, págs. 17-60. <https://www.cambridge.org/core/books/buying-defence-and-security-in-europe/A562882F8B8051A778313A52DED16D92>

ZOTO ALVARADO, Juan Lixmar (2014): *Los contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y seguridad. La creación de un nuevo sector excluido de las normas generales de contratación. Innovaciones y especialidades*, tesis doctoral dirigida por José María Gimeno Feliú, Universidad de Zaragoza, págs. 77-92.

# La gobernanza en las entidades públicas, su importancia en el establecimiento de una sólida ciberseguridad y su auditoría

**ESPERANZA PINAR LORENTE**

Jefa de la Unidad de Auditoría de Sistemas de Información de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana

**ANTONIO MINGUILLÓN ROY**

Auditor director del Gabinete Técnico de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana

## RESUMEN

La gobernanza corporativa es el sistema por el cual se dirigen y controlan las organizaciones. Es un asunto del máximo interés para los auditores, ya que establece el tono directivo (*tone at the top*) de una organización y comprende tres de los cinco componentes de un sistema de control interno de acuerdo con el modelo COSO: el entorno de control, el proceso de valoración del riesgo, y el proceso de seguimiento.

Dentro del sistema de control interno y de gobernanza de las entidades públicas se encuentran la gobernanza de las TI y de la ciberseguridad, que deben estar integradas de forma coherente.

La gobernanza de las TI es un componente clave de la gobernanza corporativa, y es el sistema por el cual se dirige y controla el uso, actual y futuro, de las TI, alineando su uso con los objetivos de la organización.

En el contexto actual de la administración electrónica hiperconectada en el que deben actuar las instituciones de control, los riesgos de ciberseguridad adquieren una importancia crítica en la valoración de los riesgos.

La gobernanza de la ciberseguridad, que es una parte muy relevante de la gobernanza de las TI, consiste en el conjunto de responsabilidades y actividades que buscan proporcionar una dirección estratégica en esa materia, gestionar el riesgo y garantizar el uso responsable de recursos, asegurando la confidencialidad, integridad, disponibilidad, trazabilidad y autenticidad de los datos.

## PALABRAS CLAVE

Ciberseguridad | Gobernanza | Control interno  
Auditoría pública | Riesgo

## ABSTRACT

*Corporate governance is the system by which organizations are directed and controlled. It is a matter of utmost interest to auditors because it sets the tone at the top of an organization and comprises three of the five components of an internal control system according to the COSO model: the control environment, the risk assessment process, and the monitoring process.*

*Within the internal control and governance system of public entities are the governance of IT and cybersecurity, which must be integrated in a coherent way.*

*IT governance is a key component of corporate governance, and it is the system by which the current and future use of IT is directed and controlled, aligning its use with the organization's objectives.*

*In the current context of hyper-connected world in which control institutions must act, cybersecurity risks acquire an absolutely relevant importance in the assessment of risks.*

*Cybersecurity governance, which is a very relevant part of IT governance, consists of the set of responsibilities and activities that seek to provide strategic direction in this area, manage risk and guarantee the responsible use of resources, ensuring the confidentiality, integrity, availability, traceability and authenticity of data.*

## KEYWORDS

Cybersecurity | Governance | Internal Control  
Public Audit | Risk | Decisional Autonomy

## 1. El sistema de control interno de las organizaciones públicas y la gobernanza

De acuerdo con el modelo COSO, un **sistema de control interno** es el sistema diseñado, implementado y mantenido por los **responsables del gobierno de la entidad, la dirección** y otro personal, con la finalidad de proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos de la entidad relativos a la fiabilidad de la información financiera, la eficacia y eficiencia de las operaciones, así como sobre el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Tal sistema de control interno, a los efectos de las normas internacionales de auditoría, en particular la NIA-ES 315 Revisada, que es la norma base del enfoque de riesgo de auditoría, comprende cinco componentes interrelacionados:

- a) el entorno de control;
- b) el proceso de valoración del riesgo por la entidad;
- c) el proceso de la entidad para el seguimiento del sistema de control interno;
- d) el sistema de información y comunicación y
- e) las actividades de control.

Los tres primeros componentes son los que, desde el punto de vista del auditor, forman el núcleo del sistema de gobernanza de una entidad.

El primero es el **entorno de control**, que incluye<sup>1</sup> las funciones de gobierno y de dirección, así como las actitudes, grado de percepción y actuaciones de los responsables del gobierno de la entidad y de la dirección en relación con el sistema de control interno de la entidad y su importancia para ella.

Comprende los siguientes elementos<sup>2</sup>:

- a) el modo en que la dirección ejerce las **responsabilidades de supervisión**, tales como la cultura de la entidad y el compromiso de la dirección con la integridad y los valores éticos;
- b) el modo en que los responsables del gobierno demuestran su **independencia de la dirección y ejercen la supervisión del sistema de control interno de la entidad** cuando los responsables del gobierno de la entidad son distintos de la dirección;
- c) el modo en que la entidad asigna **autoridad y responsabilidad** para la consecución de sus objetivos,
- d) el modo en que la entidad atrae, desarrolla y retiene personas competentes en línea con sus objetivos; y
- e) el modo en que la entidad **exige responsabilidades** por la consecución de los objetivos del sistema de control interno a las personas responsables.

1. Párrafo 4 del Anexo 3 de la NIA-ES 315 Revisada.

2. Véase el apartado 21 y el Anexo 3 de la NIA-ES 315 Revisada.

El segundo componente de un sistema de control interno es **el proceso de valoración del riesgo por la entidad**, que incluye<sup>3</sup>:

- a) el modo en que la dirección identifica los riesgos de negocio relevantes para los objetivos de la información financiera,
- b) el modo en que la dirección estima su significatividad, valora la probabilidad de que ocurran; y
- c) cómo se toman decisiones con respecto a las actuaciones necesarias para gestionarlos, así como los resultados de todo ello.

Los riesgos relevantes para una información financiera fiable incluyen hechos externos e internos, transacciones o circunstancias que pueden tener lugar y afectar negativamente a la capacidad de la entidad de iniciar, registrar, procesar e informar sobre información financiera congruente con las afirmaciones de la dirección incluidas en los estados financieros. Sin ninguna duda, actualmente, cuando todas las entidades públicas operan en entornos de administración electrónica hiperconectados a través de internet, cada vez más complejos tecnológicamente, los riesgos de ciberseguridad adquieren una importancia absolutamente relevante.

El tercer componente de un sistema de control interno, de interés para este pequeño estudio, es el **proceso de seguimiento del sistema de control interno realizado por la entidad**, que consiste en<sup>4</sup>:

- a) un proceso continuo para evaluar la eficacia de su sistema de control interno,
- b) la identificación y corrección de las deficiencias de control identificadas de modo oportuno, y
- c) en su caso, la función de auditoría interna de la entidad.

Los tres componentes de un sistema de control interno que se acaban de comentar forman el núcleo principal de la gobernanza corporativa y, en su ámbito, también de la gobernanza de las TI y de la ciberseguridad.

## 2. Qué debe entenderse por gobierno de la entidad o gobernanza corporativa

Conviene tener claro el significado del concepto de **gobierno de la entidad**, término utilizado por las NIA-ES/NIA-ES-SP, a los efectos de las auditorías realizadas en el sector público. Este término es equivalente al de **gobernanza corporativa** utilizado por otros marcos normativos, que se puede definir como la función de la persona o personas u organizaciones responsables de la supervisión de la dirección estratégica y de las obligaciones relacionadas con la rendición de cuentas de la entidad.

---

3. Véase el apartado 22 y el Anexo 3 de la NIA-ES 315 Revisada.

4. Véase el apartado 24 y el Anexo 3 de la NIA-ES 315 Revisada.

En la nota explicativa que acompaña a la NIA-ES-SP 1315 se señala que, en relación con la denominación en el derecho mercantil y público de los órganos de dirección y gobierno, habrá que tener en cuenta, en particular, la correspondiente norma de creación de la organización auditada y, en general, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. En tal sentido, generalmente hay que entender como **Dirección** a aquellas personas que tienen la responsabilidad ejecutiva, y deberá determinarla el auditor público en función de la legalidad y el diseño de la estructura de la organización auditada; por otra parte, se entiende como **Gobierno de la entidad auditada** u órgano superior de la entidad auditada a aquella persona o conjunto de personas que tiene la facultad de supervisar a la «Dirección» y de formular las cuentas anuales.

Atendiendo a la definición dada en la UNE-ISO/IEC 38500<sup>5</sup> la **gobernanza corporativa** es el sistema por el cual se dirigen y controlan las organizaciones. Y la distingue de la **gestión**, que define como el sistema de controles y los procesos necesarios para alcanzar los objetivos estratégicos establecidos por el **órgano de gobierno de la entidad**. La gestión está sujeta a la dirección marcada por la política y seguimiento establecidos por medio de la gobernanza corporativa.

En resumen, debemos distinguir entre la función y el órgano responsable de ejecutarla:

FUNCIÓN	DEFINICIÓN	ÓRGANO
<b>Gobierno de la entidad o gobernanza corporativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El sistema por el cual se dirigen y controlan las organizaciones.</li> <li>• Función de la persona o personas u órganos responsables de la supervisión de la dirección estratégica de la entidad y de las obligaciones relacionadas con la formulación y rendición de cuentas de la entidad.</li> </ul>	Órgano de gobierno de la entidad <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo de administración</li> <li>• Junta de gobierno y presidente</li> <li>• Consejo de gobierno</li> <li>• Consejo social</li> </ul>
<b>Gestión o dirección</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de controles y los procesos necesarios para alcanzar los objetivos estratégicos establecidos por el órgano de gobierno de la entidad.</li> </ul>	Dirección <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aquellas personas que tienen la responsabilidad ejecutiva</li> </ul>

En las sociedades mercantiles resulta sencillo identificar su órgano de gobierno, ya que coincidirá con el consejo de administración. En el resto de los entes instrumentales del sector público, normalmente, también será sencillo identificar y distinguir sus órganos de gobierno de sus órganos ejecutivos (o dirección ejecutiva al máximo nivel o alta dirección) mediante la revisión de sus estatutos.

Sin embargo, en las administraciones públicas esta cuestión no es evidente, debido a la confusión existente entre los órganos de gobierno corporativos (consejos de gobierno en las comunidades autónomas y juntas de gobierno en las entidades locales) y la alta dirección, de la que también forman parte estos mismos órganos.

En particular, en referencia a las entidades locales, habrá que estar a lo previsto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. En las universidades públicas esta materia está regulada en el «Capítulo II Gobernanza de las universidades públicas» de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario que cada universidad debe desarrollar en sus estatutos.

5. UNE-ISO/IEC 38500 Gobernanza corporativa de la Tecnología de la Información.

### 3. Por qué es importante para el auditor conocer la estructura de gobierno y dirección de la entidad

De acuerdo con la NIA-ES 315 Revisada, el auditor debe adquirir un conocimiento del sistema de control interno de la entidad, cuyos tres primeros componentes incluyen las **funciones de gobierno y de dirección**, así como las actitudes, grado de percepción y actuaciones de los **responsables del gobierno de la entidad y de la dirección** en relación con el sistema de control interno.

Es importante conocerlos al planificar la auditoría, ya que el entorno de control establece el tono directivo (*tone at the top*) de una organización, influye en la conciencia de control de sus miembros y proporciona un fundamento general para el funcionamiento adecuado de los demás componentes del sistema de control interno de la entidad. Los responsables del gobierno ejercen una influencia determinante sobre la conciencia de control de una entidad, sobre su «cultura» de control.

Las siguientes cuestiones influyen en la valoración de la eficacia del diseño del entorno de control relativo a la participación de los responsables del gobierno de la entidad:

- Su independencia con respecto a la dirección y su capacidad para evaluar las acciones de la dirección.
- Si comprenden las transacciones comerciales de la entidad.
- La medida en que evalúan si los estados financieros se preparan de conformidad con el marco de información financiera aplicable, así como si los estados financieros incluyen la información a revelar adecuada.

El grado de conocimiento de estas cuestiones importantes por parte del auditor será acorde con el tamaño y complejidad de la entidad auditada. Cuanto mayor y más compleja sea la entidad mayor importancia le dará el auditor a esta cuestión.

Centrándonos más en los aspectos tecnológicos, la NIA-ES 315 Revisada (apartado A108) señala que la evaluación por el auditor del entorno de control en relación con la utilización de las TI por la entidad incluye cuestiones tales como:

- a) Si la **gobernanza de las TI** es acorde con la naturaleza y complejidad de la entidad y de sus operaciones de negocio realizadas a través de las TI, incluida la complejidad o madurez de su plataforma o arquitectura tecnológica y hasta qué punto confía la entidad en aplicaciones de TI para sustentar su información financiera.
- b) La **estructura organizativa de la dirección en relación con las TI y los recursos asignados**. Por ejemplo, si la entidad ha invertido en un entorno de TI adecuado y en las mejoras necesarias, o si se ha contratado al suficiente número de personas con la cualificación adecuada.

## 4. Qué es la gobernanza de las TI y por qué es importante

La implantación plena de la administración electrónica avanzada, tras un proceso de transformación digital, ha ocasionado que las entidades públicas sean totalmente dependientes de las TI, lo que a su vez ha provocado que sea mucho más importante su adecuada gobernanza.

**La gobernanza de las TI es un componente clave de la gobernanza corporativa en general.** Debe ser considerada como la forma en la que las TI crean valor para adaptarse a la estrategia de gobernanza corporativa de la entidad y nunca debe ser considerada como una disciplina por sí sola. Al adoptar este enfoque, se requerirá que todas las partes interesadas participen en el proceso de toma de decisiones. Esto crea una aceptación compartida de la responsabilidad para los sistemas críticos y garantiza que las decisiones relacionadas con TI sean tomadas y conducidas por la organización y no a la inversa<sup>6</sup>.

Para profundizar sobre lo que debemos entender por gobernanza de las TI conviene acudir de nuevo a la norma *UNE-ISO/IEC 38500 Gobernanza corporativa de la Tecnología de la Información (TI)*, que define (1.6.3) la gobernanza corporativa de las TI como **el sistema por el cual se dirige y controla el uso, actual y futuro, de las TI**. Implica evaluar y dirigir la utilización de las TI para dar soporte a la organización y la monitorización de ese uso para lograr la consecución de los planes. Incluye la estrategia y políticas para la utilización de las TI en la organización.

Gartner define el gobierno de TI como los procesos que aseguran el uso efectivo y eficiente de las TI para permitir que una organización logre sus objetivos<sup>7</sup>.

Continuando con la *UNE-ISO/IEC 38500*, en su apartado 2.2, señala que una organización debería «gobernar» las TI a través de tres tareas principales:

- a) **evaluar** el uso actual y futuro de las TI;
- b) **dirigir** la preparación y ejecución de planes y políticas para asegurar que el uso de las TI satisface los objetivos de la organización;
- c) **monitorizar** el cumplimiento de las políticas y el desempeño en relación con lo planificado.

La gobernanza de las TI se refiere, por tanto, a los siguientes aspectos clave:

- a) qué tipo de decisiones estratégicas requieren del gobierno corporativo,
- b) quién las debe tomar,
- c) cómo se deben tomar y
- d) cómo se mide y se hace un seguimiento de su ejecución.

Comprende la estructura organizativa y directiva necesaria para asegurar que las TI respaldan y facilitan el desarrollo de los objetivos estratégicos establecidos. Esto garantiza que:

6. Apartado 1.1 de *IT Audit Handbook*, INTOSAI, 2014.

7. Glosario de Gartner (<https://www.gartner.com/en/information-technology/glossary/it-governance>)

- Las TI están alineadas con la estrategia del negocio.
- Los servicios y funciones de TI se proporcionan con el máximo valor posible o de la forma más eficiente.
- Todos los riesgos relacionados con TI son conocidos y gestionados y los recursos de TI están seguros, incluyendo los relacionados con la **ciberseguridad**.

En definitiva, **las decisiones críticas sobre la informática no corresponden al departamento de informática, sino al órgano de gobierno de la entidad**. El conjunto de acciones que debe realizar el área de TI en coordinación con la alta dirección para movilizar los recursos de la forma más eficiente en respuesta a requisitos regulatorios, operativos o del negocio.

En la práctica, sin embargo, muchas entidades del sector público no tienen mecanismos formales de decisión sobre la informática residenciados en los órganos de gobierno y muchas de estas decisiones se toman en el marco de la gestión (la dirección de informática, la dirección financiera, el director general o el comité de dirección).

El diseño de la gobernanza de las TI en una entidad pública varía en función de su tamaño, naturaleza y de la dependencia estratégica de las TI para el desarrollo de su actividad. Cuanto mayor sea la entidad y más complejo sea el entorno TI más necesaria será la existencia de una gobernanza de las TI bien establecida.

Un gobierno de las TI maduro contribuye al éxito de las iniciativas de transformación digital que desea poner en marcha una entidad. Un buen gobierno debería planificar sus iniciativas de digitalización y de transformación digital de manera integral y las priorizaría de forma alineada con la estrategia para asegurarse el impacto estratégico y el retorno de un gran valor para la institución.

## 5. Relación entre gobernanza de las TI y de la ciberseguridad

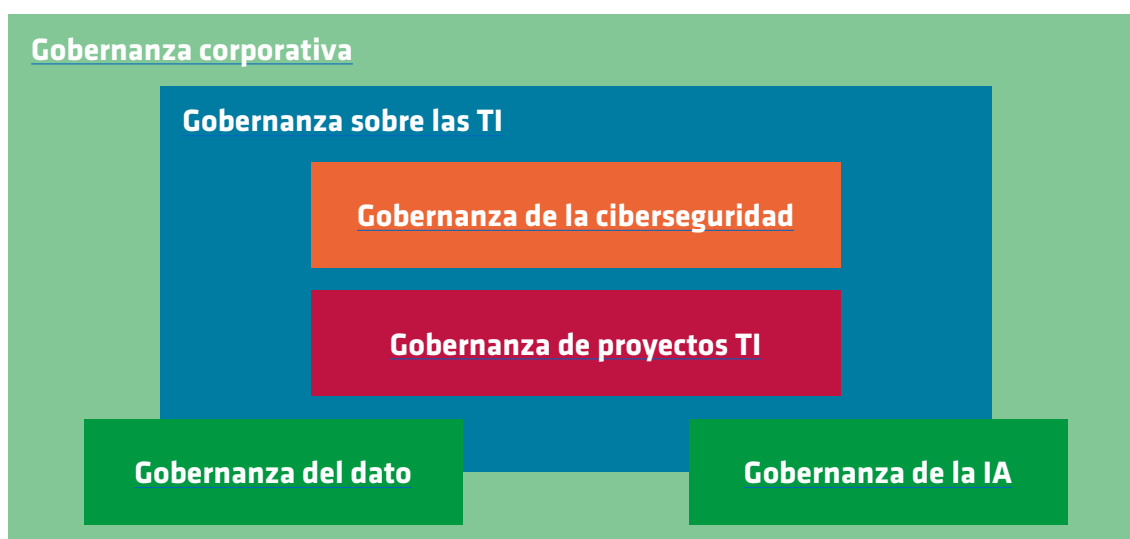
Existe una relación directa entre la **gobernanza de las TI** y la **gobernanza de la ciberseguridad**. Sin embargo, mientras que la primera abarca todos los aspectos de TI (complejidad, innovación, optimización de recursos, etc.), la gobernanza de la ciberseguridad se encarga de los aspectos relacionados con la seguridad de la información (amenazas y su evolución constante, concienciación, recursos humanos y materiales dedicados a la seguridad, etc.).

En definitiva, la gobernanza de la ciberseguridad forma parte de la gobernanza de las TI, por lo que **no puede existir una adecuada gobernanza de la ciberseguridad sin una gobernanza de las TI bien definida y a la inversa**.

Del mismo modo, y atendiendo a los diferentes planos a considerar dentro de la gobernanza de las TI, esta debe contemplar estructuras, órganos y directrices para establecer una adecuada gobernanza sobre ámbitos que también son relevantes, entre los que destacamos:

- La **gobernanza de proyectos TI**<sup>8</sup>, que permita asegurar que los proyectos tecnológicos se alinean con los objetivos estratégicos, generan valor y se ejecutan de manera eficaz y eficiente.
- El **gobierno del dato**, que garantice que estos se obtienen, gestionan y explotan de forma apropiada. El gobierno del dato se define como los mecanismos organizativos y técnicos dispuestos para obtener y tratar los datos conforme a los derechos de las personas, cumpliendo con los requisitos de calidad y orientándose al logro de los objetivos de la administración de la entidad.
- La **gobernanza de la IA**, vertiente que está cobrando una importancia cada vez mayor, debido al auge de esta tecnología y los riesgos asociados a su uso inadecuado.

Los distintos ámbitos de gobernanza de una entidad deben estar integrados en un sistema coherente que, de una forma esquemática, puede representarse de la siguiente forma<sup>9</sup>:



Fuente: GPF-OCEX 5331

En los siguientes apartados profundizamos en los conceptos de gobernanza de las TI y de la ciberseguridad.

8. El Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021 -2025 señala que el despliegue del plan requiere de un modelo de gobernanza que garantice la eficiencia en el control, dirección, ajuste y toma de decisiones para que avance en línea con los objetivos definidos y con el modelo estratégico de Administración digital planteado. La gobernanza se realizará a dos niveles:
 

**Plan:** Este primer nivel tiene como objetivo realizar un seguimiento, control y dirección de las líneas estratégicas del plan estratégico.

**Proyectos:** Cada proyecto contará con un modelo de gobernanza específico en función de sus características.
9. Véase la *GPF-OCEX 5331*.

## 6. Elementos clave de la gobernanza de las TI

Para evaluar si las decisiones de TI, los recursos y el seguimiento del desempeño respaldan las estrategias y objetivos de la organización, de acuerdo con la metodología de las instituciones de control externo<sup>10</sup> se deben comprender y evaluar los diferentes componentes de la gobernanza de las TI. Para llevar a cabo esta evaluación, el auditor debe ser consciente de los riesgos asociados a la insuficiencia de cada componente en una entidad.

Los principales componentes o elementos clave de la gobernanza de las TI se detallan en los siguientes subapartados.

### Estructura organizativa de la gobernanza de las TI

Todas las entidades, atendiendo al principio de proporcionalidad, deberían crear un **comité de gobernanza de las TI** o cualquier órgano equivalente que incluya miembros de los órganos superiores, de la alta dirección, de la dirección ejecutiva, así como los responsables de TI. El órgano debe tener la responsabilidad de examinar los casos de negocio/estudios de viabilidad para los servicios de TI, decidir sobre las opciones tecnológicas más convenientes para apoyar las decisiones clave, revisar la disponibilidad de fondos, tomar decisiones de inversión en TI, comprometiendo los recursos necesarios, y supervisar el rendimiento a nivel estratégico.

El comité de gobernanza de las TI debe ser determinante en la toma de las decisiones organizativas en las que se debe invertir en tecnología, así como en la aprobación de la forma para adquirir esa tecnología. Las decisiones de inversión que involucran las soluciones de *desarrollo vs. compra* o *cloud vs. no cloud* son responsabilidad del comité de gobernanza de las TI y, generalmente, se toman después de efectuadas las recomendaciones pertinentes por parte de los grupos o comités designados. Este comité es la pieza central de la estructura organizativa de las TI y será el órgano colegiado encargado de la definición y supervisión de la estrategia en materia de TI en una entidad.

### Estrategia de TI

Un objetivo común a muchas entidades públicas es introducir o ampliar los servicios ofrecidos telemáticamente. En determinados casos, la infraestructura y la arquitectura de TI heredada (*legacy*)<sup>11</sup> de la entidad pueden no ser adecuadas, penalizando hasta el punto de limitar, la posibilidad de llevar a cabo esta transición. Este escenario de negocio requeriría una estrategia de TI claramente documentada que establezca un plan que tenga en cuenta la arquitectura tecnológica, la planificación de la capacidad futura, las inversiones, el modelo de entrega de los servicios, así como la necesidad de recursos.

Para garantizar el éxito de un Plan Estratégico TI (PETI) es imprescindible realizar acciones de control y seguimiento continuo, de manera que se pueda realizar una evaluación de los logros alcanzados, detectar los riesgos para su cumplimiento y ejercer acciones

---

10. Puede consultarse el documento *Guidance on Audit of IT Management functions: IT Governance, Contracts & Sustainability* de INTOSAI Working Group on IT Audit, publicado en 2022 y un desarrollo de este en nuestro país, la GPF-OCEX 5331 Gobernanza corporativa, gobernanza de las TI y su auditoría.

11. Los sistemas *legacy* son sistemas anticuados que siguen siendo utilizados por las entidades y que no se quiere o no se puede reemplazar o actualizar de forma sencilla.

para mitigarlos. Se deben elaborar informes para la evaluación y el seguimiento del plan, que incluirán el estado de ejecución de las acciones, con especial atención a determinados aspectos como:

- El estado general de las acciones previstas en el PETI.
- La alineación del PETI con los planes de proyectos, normalmente anuales, que permitan alcanzar los objetivos definidos.
- Su evolución en el tiempo y las medidas correctoras que fueran necesarias para su mejora.
- Los riesgos detectados en la ejecución y las medidas mitigadoras.
- Las adaptaciones necesarias, cuando se produzcan cambios sustanciales que modifiquen los objetivos estratégicos o identifiquen nuevas necesidades y prioridades.
- La evaluación de aquellas nuevas propuestas que hubieran sido remitidas por los distintos departamentos de la entidad, individual o colectivamente.
- La propuesta de nuevas acciones.

El órgano competente para el control de la ejecución del PETI será el comité de gobernanza de las TI, en cuyo seno podrá formarse un *comité de seguimiento*, que se reunirá periódicamente y siempre que las necesidades de evaluación y seguimiento del plan lo requieran. Los informes periódicos del comité de seguimiento serán elevados para su discusión y validación formal al comité de gobernanza de las TI.

### Políticas, normas y procedimientos

La política de TI es un documento de alto nivel que define un conjunto de directrices que rigen la forma en que una organización gestiona las TI. Constituye la expresión formal del compromiso y liderazgo de los órganos de gobierno con las TI y, por tanto, es imprescindible que sea aprobada por estos. Debe ser un documento breve, dejando detalles técnicos para las normas que la desarrollan, ser revisada y actualizada periódicamente y estar accesible (**publicada y dada a conocer**) para los empleados y colaboradores de la organización.

Esta política debe estar soportada por **normas y procedimientos** detallados que definan cómo se aplicará y las directrices – con diferente nivel de detalle- bajo las que se realizará la planificación, gestión, operación y supervisión y uso de las TI. Todo lo anterior conformará el marco de gestión de las TI.

El auditor debe verificar si los diferentes componentes del marco de gestión de las TI están bien comunicados y entendidos por las partes interesadas de acuerdo con sus necesidades, incluido el personal y los proveedores para su adecuado cumplimiento. Además, también comprobará si este es revisado periódicamente y su nivel de actualización es el adecuado, de acuerdo con el entorno de TI y las propias necesidades de la organización.

### Recursos, personas, habilidades y competencias

Un componente fundamental del entorno TI es el personal de TI involucrado en los procesos que una entidad utiliza para respaldar las operaciones de negocio y para lograr la consecución de las estrategias de negocio.

La información acerca de los recursos humanos que puede ser relevante para el conocimiento de los riesgos para la integridad del sistema de información, incluye:

- a) la competencia profesional de las personas que realizan el trabajo;
- b) si se dispone de los recursos adecuados y
- c) si hay una adecuada segregación de funciones.

Véase al respecto el apartado A108 antes citado de la NIA-ES 315 Revisada, que considera esta información relevante para que el auditor evalúe el entorno de control de una entidad.

Cuando se implementan planes de formación, se debe evaluar la adecuación del diseño, la entrega y la cobertura de los programas de formación para la fuerza laboral existente a la hora de utilizar los nuevos sistemas de TI y los procesos de negocio rediseñados.

Una entidad pública a menudo carece de la disposición o la capacidad para crear nuevos perfiles laborales y contratar a personas de acuerdo con planes preestablecidos, incluso cuando se reconocen las limitaciones de habilidades. Estas limitaciones pueden estar fuera del control de la entidad debido a la normativa existente o a la dependencia de entidades que tengan otras prioridades, constituyendo así un riesgo que el auditor debe valorar.

### **Gestión del riesgo**

Forma parte del segundo componente de un sistema de control interno.

Más allá de invertir en mera tecnología, las organizaciones han de hacer énfasis en que la tecnología adquirida impulse sus objetivos de negocio, es decir, esté alineada con los mismos. Esta alineación entre tecnología y negocio es la que hace posible que las entidades aporten el máximo valor posible y de la manera más eficiente. De otra manera, si la tecnología no funciona como habilitador para el desarrollo del negocio puede impactar negativamente en sus objetivos, con riesgos de distinto tipo e impacto.

Para asegurar que las TI se alineen con los objetivos de negocio, las entidades deben identificar, evaluar y mitigar los riesgos asociados al uso de las TI. Además de la identificación, análisis y tratamiento de los riesgos asociados, una adecuada gestión del riesgo incluirá su revisión periódica, de sus medidas correctoras y de los protocolos de comunicación de riesgos, fomentando en las organizaciones una cultura de concienciación y responsabilidad.

### **Cumplimiento normativo**

La norma ISO 38500 recomienda, como principio de buen gobierno de las TI, el cumplimiento normativo relacionado con TI, que integre todas las leyes y las normativas internas relacionadas con las TI. El liderazgo del órgano de gobierno es fundamental y debe comenzar por asignar las responsabilidades relacionadas con el cumplimiento de la legislación y las normativas internas, manteniendo una actitud proactiva de cara a conocer, aplicar y supervisar el cumplimiento de las normas relacionadas con las TI.

## **7. Riesgos asociados a una gobernanza de las TI inadecuada**

Las decisiones, aparentemente adecuadas, de TI tomadas por una entidad pública para mejorar sus servicios, a menudo no ofrecen los beneficios esperados debido a las deficiencias en la estructura o en los elementos de la gobernanza de las TI vistos en el apartado anterior.

Puede suceder que los recursos comprometidos no se hayan proporcionado de acuerdo con el calendario previsto de un proyecto, que los órganos superiores de la entidad se desentiendan de la toma de decisiones en materia de TI, que los datos de referencia utilizados por la entidad pública sean inadecuados y conduzcan a que los proyectos de TI incumplan o incurran en sobrecostes y desvíos de calendario, al tiempo que contribuyan poco a los resultados relacionados con la misión de la entidad, etc.

El auditor de TI debe conocer los riesgos derivados de la falta de una gobernanza adecuada de las TI, identificar los elementos clave que son inadecuados y hacer recomendaciones pertinentes para su subsanación. La auditoría puede desempeñar un papel importante en la mejora de la gobernanza de las TI en una entidad pública al proporcionar recomendaciones que mitiguen los riesgos asociados con uno o más elementos de la gobernanza de las TI deficientemente implementados.

Los escenarios habituales en los que se presentan estos riesgos incluirían<sup>12</sup>:

- Estructuras informáticas fragmentadas y duplicadas.
- Las TI proporcionan una baja contribución al valor del servicio.
- Sistemas informáticos ineficaces o poco fáciles de usar.
- Gestión ineficaz de los recursos de TI.
- Proyectos fracasados.
- Gasto en TI que es desconocido, excesivamente alto o insuficiente.
- Exposición a riesgos de ciberseguridad y privacidad, como la pérdida de datos y las violaciones de seguridad.
- Deficiente prestación de servicios públicos.
- Dependencia de terceros (proveedores).
- Inestabilidad asociada a los cambios en los órganos de gobierno.
- Exposición a las ciberamenazas.
- Incumplimiento de las obligaciones legales y reglamentarias.

## 8. Cómo puede el auditor evaluar si existe una adecuada gobernanza de las TI

Una auditoría puede desempeñar un papel importante en la mejora de la gobernanza de las TI y de la ciberseguridad en una entidad pública, ya que podrá identificar los riesgos derivados de la falta de una gobernanza adecuada, los elementos clave que son inadecuados y hacer recomendaciones pertinentes para su subsanación.

El auditor debe obtener un conocimiento suficiente del diseño y la implementación de las prácticas de gobernanza de las TI en la entidad auditada durante la planificación y la fase inicial del trabajo.

Hay una serie de componentes clave de la gobernanza de TI para el auditor. Son aquellos factores que impactan en la alineación estratégica y operativa de TI con los objetivos de

12. Ver más detalle en la guía *GPF-OCEX 5331 Gobernanza corporativa, gobernanza de las TI y su auditoría*.

negocio o de servicio de la entidad. Los auditores deben comprender y evaluar los diferentes componentes de la gobernanza de las TI para determinar con mayor probabilidad si las decisiones de TI, los recursos y el seguimiento del desempeño respaldan las estrategias y objetivos de la organización.

Aunque dependerá del tamaño, complejidad de las actividades y otras circunstancias, para analizar si existe una adecuada gobernanza de las TI se atenderá a los siguientes criterios<sup>13</sup>:

- Existe un comité de gobernanza de las TI y de seguimiento del plan estratégico de las TI, con un funcionamiento efectivo.
- Existe un plan estratégico sobre las TI alineado con los objetivos de la entidad.
- Existe un marco normativo interno sobre la gestión de las TI: políticas, normas, procedimientos y procesos.
- Las personas, habilidades y competencias TI. Conviene recordar que la NIA-ES 315R, requiere que el auditor conozca el entorno de TI relevante para los flujos de transacciones y el procesamiento de la información en el sistema de información de la entidad porque la utilización de aplicaciones de TI u otros aspectos del entorno de TI pueden dar lugar a **riesgos derivados de la utilización de TI**. Y que, como componente fundamental del entorno TI, está el personal de TI involucrado en esos procesos que una entidad utiliza para respaldar las operaciones de negocio y para lograr la consecución de las estrategias de negocio<sup>14</sup>.
- Seguimiento del desempeño/rendimiento. Estas actividades de supervisión del rendimiento pueden ser llevadas a cabo por los auditores internos, que comunicarán periódicamente sus resultados a la dirección, que a su vez informará a los órganos superiores. Forman parte del tercer componente del sistema de control interno.

Un buen conocimiento de los posibles riesgos a los que se enfrenta la entidad cuando estas prácticas son inadecuadas es un requisito previo para cualquier trabajo de auditoría<sup>15</sup>. Incluso si los objetivos de la auditoría no cubren expresamente la gobernanza de TI, muchas debilidades de control en cualquier dominio pueden estar relacionadas con mecanismos de gobernanza inadecuados.

## 9. La gobernanza de la ciberseguridad

Un componente esencial para una gobernanza adecuada de las TI es contar con una adecuada gobernanza de la ciberseguridad, como aspecto clave a considerar dentro de los distintos planos de las TI.

Los actuales sistemas de información, con la implantación de la administración electrónica avanzada, son más complejos y están más interconectados que nunca. En este contexto, los

---

13. Véase la sección 1.A.3 de *Guidance on Audit of IT Management functions de INTOSAI, 2022*.

14. Ver apartado 31 de la *GPF-OCEX1316*.

15. Véase la sección 1.A.2 de *Guidance on Audit of IT Management functions*.

riesgos de ciberseguridad, su probabilidad y las consecuencias perturbadoras sobre los servicios prestados por los entes públicos aumentan de manera muy significativa. El informe de la Sindicatura de Cuentas *Análisis y seguimiento del Plan de Transformación Digital de la Generalitat 2016-2019* señala que «la total dependencia de los sistemas de información y de comunicaciones existente en la gestión pública hace que las Administraciones públicas sean más vulnerables frente a los ciberataques, de modo que la transformación digital debe ir inseparablemente unida a la ciberseguridad»<sup>16</sup>.

Por esta razón, es imperativo que los responsables de los entes públicos gestionen dichos riesgos e implanten una sólida gobernanza de **la ciberseguridad como elemento fundamental para establecer una ciberdefensa eficaz**.

Se entiende por gobernanza de la seguridad de la información y las comunicaciones o de ciberseguridad (términos que utilizamos de forma indistinta) el conjunto de responsabilidades y actividades que tienen como objetivo proporcionar una dirección estratégica en esta materia, garantizar que se logren los objetivos, verificar que el riesgo se gestione adecuadamente y comprobar que se utilicen los recursos de la entidad de una forma responsable<sup>17</sup>.

La gobernanza es el proceso de establecer y mantener un marco de referencia y apoyar la estructura y los procesos de gestión para garantizar la confidencialidad, integridad, disponibilidad, trazabilidad y autenticidad de los datos, las cinco dimensiones de la seguridad que establece el Esquema Nacional de Seguridad.

Es más que una mera cuestión técnica, por lo que **exige un liderazgo efectivo**, procesos sólidos y estrategias en consonancia con los objetivos de la organización<sup>18</sup>. Este liderazgo debe ser ejercido por los órganos de gobierno y dirección de la entidad. Su compromiso con la seguridad es el factor clave que habilita el establecimiento de un marco de gobernanza efectivo en las organizaciones.

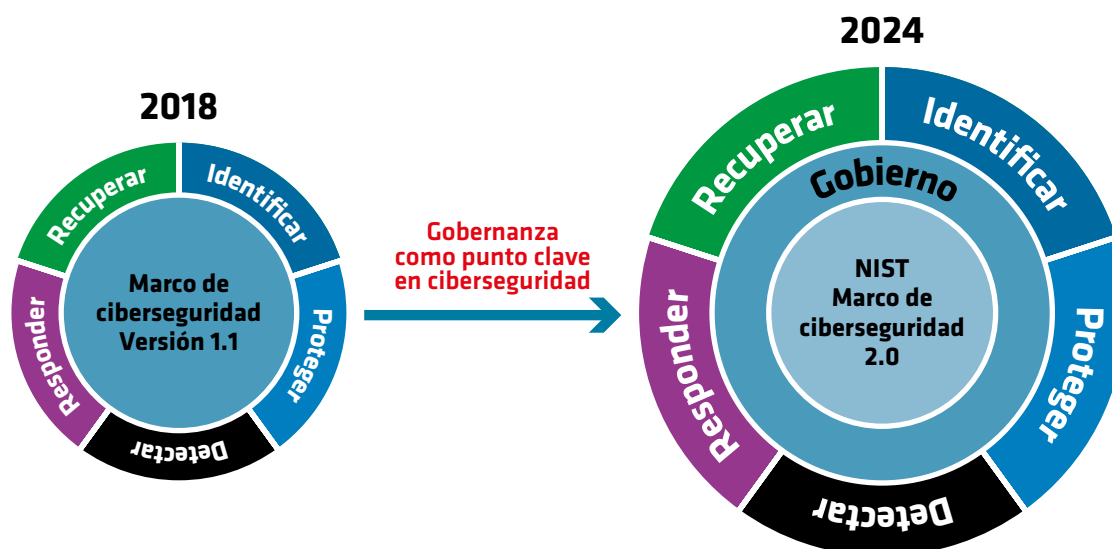
## 10. Por qué es importante la gobernanza de la ciberseguridad

Internacionalmente, la referencia en materia de ciberseguridad es el «Marco de Ciberseguridad del NIST 2.0» (CSF 2.0) y la principal novedad de esta última versión aprobada en 2024 fue la inclusión de una **nueva función transversal** en su núcleo, con el objetivo de resaltar la importancia de las tareas de gestión y gobierno alrededor de todo el proceso de implementación del marco: «**Gobernar**».

16. En términos muy similares se manifiesta el CCN en su publicación *Aproximación al marco de gobernanza de la ciberseguridad*, en la que se afirma que el éxito de la transformación digital depende, en gran medida, de garantizar los requisitos mínimos de seguridad protegiendo la información tratada y los servicios prestados, elementos consustanciales al desarrollo de nuestra sociedad.

17. Véase el glosario de la *Information Systems Audit and Control Association (ISACA)*.

18. Véase el apartado 66 de *Análisis N.º 02/2019: Desafíos de una política eficaz de ciberseguridad en la UE* del Tribunal de Cuentas Europeo.



Fuente: NIST

De esta forma, «Gobernar» se une a las cinco funciones básicas existentes del NIST CSF: Identificar, Proteger, Detectar, Responder y Recuperar. Con esta nueva función se centra la atención en las personas, los procesos y la tecnología de cada organización necesarios para tomar y ejecutar decisiones de ciberseguridad. Porque, aunque la versión anterior del CSF especificaba lo que había que hacer, no se centraba en las personas que supervisaban esas tareas ni en las políticas y procedimientos que regulaban esos controles.

En nuestro país, la importancia de la gobernanza en la gestión de la ciberseguridad ha sido objeto de diversos documentos y guías del Centro Criptológico Nacional (CCN), entre los que destacan la *Aproximación al Marco de Gobernanza de la Ciberseguridad. Año 2022*, la *Guía de Seguridad de las TIC CCN-STIC 201 Organización y Gestión para la Seguridad de las TIC* y la *Guía de Seguridad de las TIC CCN-STIC 801 Esquema Nacional de Seguridad Responsabilidades y Funciones*.

La existencia de un conjunto eficaz de procesos de gestión de la ciberseguridad y de responsabilidades definidas proporciona múltiples ventajas con respecto a las entidades sin un marco de gobernanza adecuadamente definido, independientemente de la existencia de recursos técnicos y de las medidas de seguridad aplicadas.

Algunas de las ventajas que la existencia de un marco efectivo de gobernanza proporciona a las entidades serían:

- Posibilita la alineación de las actividades relativas a la seguridad de la información con los objetivos estratégicos de la entidad.
- Facilita la coordinación entre distintas áreas de la organización y los implicados en materia de seguridad de la información.
- Posibilita que el conjunto de actividades realizadas y medidas de seguridad aplicadas constituyan un Sistema de Gestión de la Seguridad de la Información que trasciende las iniciativas individuales.

- Establece las responsabilidades del personal implicado, necesarias para garantizar que se cumplen los objetivos y se alcanza el nivel de seguridad requerido.
- Establece procesos que impiden que la eficacia de las actividades de seguridad dependa de roles concretos de la organización o solo de iniciativas personales, sino de un sistema bien establecido.
- Ayuda a fomentar una cultura en materia de ciberseguridad en las organizaciones.

Por el contrario, aquellas entidades que no disponen de un marco de gobernanza adecuadamente definido e implantado tienen una alta probabilidad de que se materialice alguno de los siguientes riesgos:

- El principal riesgo consiste en que la entidad sea vulnerable frente a ciberataques por carecer de un sistema de controles coherente y aceptado por toda la organización.
- Probable uso ineficiente de los recursos, dado que, independientemente de la idoneidad de dichos recursos con respecto a las necesidades identificadas, no existen mecanismos que aseguren que estos son utilizados de manera adecuada para responder a necesidades alineadas con los objetivos estratégicos.
- No asegura la existencia de mecanismos de coordinación interna entre las distintas áreas de la organización y los responsables de la seguridad, lo que impide garantizar que las necesidades sean adecuadamente identificadas en tiempo y forma. Además, posibilita que existan áreas que, de manera inadecuada, realicen una gestión no coordinada de la seguridad al margen las políticas y normas de seguridad de la organización.
- No se asegura que el conjunto de medidas y procesos de seguridad implantados constituyan un Sistema de Gestión de la Seguridad de la Información, integrado y coherente, lo que implica un riesgo de que no existan mecanismos de control que velen por la eficacia de dichas medidas y procesos.
- En caso de no haberse definido responsabilidades al nivel directivo adecuado, existe un riesgo de que las necesidades con respecto a la seguridad de la información identificadas por sus responsables no sean debidamente atendidas por la organización.
- No se asegura que existan mecanismos que independicen las medidas y procesos de seguridad de las personas encargadas de gestionarlas, de modo que existe un riesgo de que ante determinadas ausencias, las medidas de seguridad no sean aplicadas.

Por lo tanto, podemos concluir que una gobernanza adecuadamente establecida proporciona a las entidades mecanismos que garantizan que la seguridad es entendida como un sistema integrado y continuado, con procesos de gestión que velan por la eficacia de las medidas y procesos de seguridad. La inexistencia de este marco de gobernanza, independientemente de los esfuerzos y recursos dedicados a la seguridad, impide asegurar su eficacia e idoneidad.

## 11. Responsables del establecimiento de una adecuada gobernanza de ciberseguridad

Aunque las responsabilidades relacionadas con la gobernanza se encuentran distribuidas entre distintos agentes implicados, con diferentes niveles de responsabilidad y atribuciones, **la responsabilidad de establecer una adecuada gobernanza de la ciberseguridad** mediante la aprobación de las políticas de seguridad de la información, de acuerdo con artículo 11 del Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad (ENS-2010), **es del titular del órgano superior correspondiente**.

La implicación de los órganos superiores es, tal vez, el factor más importante para la implantación con éxito de un sistema de gestión de la seguridad de la información o de ciberseguridad<sup>19</sup>.

Sin embargo, en la práctica, de forma general, se ha asumido de manera errónea que la responsabilidad de la seguridad de la información y los servicios, materializada en el cumplimiento de ENS, recae en exclusiva sobre los responsables de las áreas informáticas y tecnológicas, incurriendo en **un grave error de criterio** que menoscaba la ciberresiliencia de las instituciones. Los responsables de las áreas informáticas ya asumen la responsabilidad de la gestión de los sistemas, que es **incompatible** con la responsabilidad sobre la seguridad de la información (artículo 10 del ENS-2010 y artículo 11 del ENS-2022).

## 12. Elementos de la gobernanza de la ciberseguridad

Para lograr implantar una estrategia de ciberseguridad sólida y que contemple un enfoque **proactivo** de gestión de la ciberseguridad, las organizaciones deben establecer un marco de gobernanza, en el que se designe a los responsables en la materia y sus funciones, y describir los procesos de gestión relacionados con la ciberseguridad<sup>20</sup>. De acuerdo con este marco hay una serie de elementos que, o bien son componentes esenciales de la gobernanza o son condiciones imprescindibles para su buen funcionamiento.

La relación de estos elementos esenciales es la siguiente:

- **Los órganos superiores de la entidad deben ejercer liderazgo y compromiso** con respecto a la seguridad de la información y deben velar por que sean satisfechas todas las necesidades y condiciones necesarias para el establecimiento de una gobernanza adecuada.
- De acuerdo con el artículo 11 del Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad, debe formularse la **política de seguridad de la información (PSI), que debe ser aprobada por el titular del órgano superior correspondiente**, es decir por el presidente de la entidad o por la Junta de Gobierno. Dicha PSI debe ser difundida entre la totalidad de los miembros de la organización.

---

19. Guía de iniciación a actividad profesional implantación de sistemas de gestión de la seguridad de la información (SGSI) según la norma ISO 27001, Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación.

20. Aproximación al marco de gobernanza de la ciberseguridad, CCN 2022.

- Debe existir un **comité de seguridad de la información** con un funcionamiento efectivo.
- Las entidades deben asignar **roles y responsabilidades en materia de seguridad de la información**.
- Debe existir una **planificación estratégica en materia de ciberseguridad**, que proporcione un marco de actuación a medio plazo que asegure la atención a las necesidades prioritarias con respecto a la seguridad, y se encuentre alineada con la estrategia corporativa. La planificación estratégica de la seguridad evita una gestión reactiva basada principalmente en necesidades sobrevenidas.
- La entidad debe **disponer de los recursos materiales y humanos** adecuados para atender a las necesidades identificadas e implementar las medidas de seguridad necesarias. El mantenimiento actualizado y la mejora de los controles de ciberseguridad requerirá de actuaciones e inversiones, tanto en medios materiales como personales, que deben ser adecuadamente planificadas.
- Deben existir **normas y procedimientos de seguridad formalizados y debidamente aprobados y deben ser de aplicación obligatoria en todos los sistemas de información de la entidad sin excepción**. Esta normativa interna debe diseñarse para ser aplicada, no para cumplir una formalidad.
- El conjunto de procesos implantados para la gestión de la seguridad debe constituir un **Sistema de Gestión de la Seguridad de la Información (SGSI)**, que trate la seguridad de manera continuada y proactiva, y que abarque todas las fases del proceso de seguridad: conocer, evaluar y tratar los riesgos y establecer las medidas de seguridad necesarias.
- Se debe establecer una **cultura en materia de ciberseguridad** que afecte a todos los niveles de la organización. Dicha cultura de ciberseguridad debe ser impulsada por la dirección en forma de planes estratégicos que definan objetivos y medidas concretas, además de incluir **planes periódicos de formación y concienciación** de los trabajadores.

Aunque la ausencia de alguno de estos elementos no implica necesariamente la falta de efectividad de las medidas de seguridad que se encuentren implantadas en las entidades, la carencia de una correcta organización de la ciberseguridad impedirá asegurar que la efectividad se mantendrá a lo largo del tiempo, independientemente de las circunstancias y condicionantes existentes, lo que **incrementará los ciberriesgos**.

## 13. Conclusiones

1. **El auditor debe conocer el marco de gobernanza de las TI como parte del conocimiento del sistema de control interno**, de acuerdo con lo exigido en la NIA-ES 315 Revisada.
2. **La gobernanza de las TI es un componente clave de la gobernanza corporativa en general** y no debe ser considerada como una disciplina independiente.

3. La gobernanza de la ciberseguridad forma parte de la gobernanza de las TI, por lo que **no puede existir una adecuada gobernanza de la ciberseguridad sin una gobernanza de las TI bien definida y a la inversa.**
4. **La gobernanza de las TI es un aspecto crítico y absolutamente indispensable** si se quiere asegurar que las TI están alineadas con los objetivos de la organización. Resulta muy ilustrativa la siguiente cita de Peter Weill, presidente del Centro de Investigación de Sistemas de Información del Instituto Tecnológico de Massachusetts: «**Si tuviera que elegir uno de los factores que más contribuyen al éxito de las TI, sería la gobernanza de las TI**»<sup>21</sup>.
5. **La gobernanza de las TI y de la ciberseguridad** no son aspectos meramente técnicos, sino que **exigen un liderazgo efectivo, que debe ser ejercido por los órganos de gobierno y dirección de la entidad.**

## Bibliografía

### AENOR:

UNE-ISO 37000: 2022 Gobernanza de las organizaciones. Orientación.

UNE-ISO/IEC 38500 Gobernanza corporativa de la Tecnología de la Información (TI).

### ASOCEX:

*GPF-OCEX 1315 Identificación y valoración del riesgo de incorrección material* (Revisada).

*GPF-OCEX 5314 Gobernanza de la ciberseguridad y su auditoría*

*GPF-OCEX 5330 Revisión de los controles generales de tecnologías de información en un entorno de administración electrónica.*

*GPF-OCEX 5331 Gobernanza corporativa, gobernanza de las TI y su auditoría*

### Centro Criptológico Nacional (CCN):

Guía de seguridad de las TIC *CCN-STIC 201. Organización y gestión para la seguridad de las TIC*, CCN, 2021.

Guía de seguridad de las TIC *CCN-STIC-801, Esquema Nacional de Seguridad, Responsabilidades y funciones*, CCN, 2019.

*Aproximación al marco de gobernanza de la ciberseguridad*, CCN, 2022.

### Comisión Sectorial de Digitalización de Crue Universidades Españolas:

*Gobierno de las TI para universidades*, 2011.

### INTOSAI Working Group on IT Audit:

*Governance Evaluation Techniques for Information Technology*, 2016.

*Manual sobre auditoría de TI para EFS*, Revisión 2022.

*Guidance on Audit of IT Management functions: IT Governance, Contracts & Sustainability*, 2022.

### Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana:

*Informe de síntesis de las auditorías de ciberseguridad de los quince mayores ayuntamientos y de las tres diputaciones de la Comunitat Valenciana*, publicado en mayo de 2023.

21. IT and Data Governance: Technology Spotlight, CPA Canada, 2019.

*La gobernanza de las TI y de la ciberseguridad en las universidades públicas valencianas. Situación a 30 de junio de 2024*, publicado en diciembre de 2024.

*La gobernanza de la ciberseguridad en el sector público instrumental de la Generalitat Valenciana: Organismos autónomos. Situación a 31 de diciembre de 2024*, publicado en noviembre de 2025.

Auditoría operativa sobre la evaluación de la estructura de gobierno corporativo en el sector público instrumental de la Generalitat. Ejercicio 2024.

**Otros:**

*Guide d'audit de la gouvernance du système d'information de l'entreprise numérique*, AFAI-ISACA/CIGREF/IFACI, 2019.

*Auditing IT Governance*, The Institute of Internal Auditors, 2018.

*Plan «5-25» Para la mejora de la Gobernanza de las Empresas Públicas en España*, Fundación para la investigación sobre el Derecho y la Empresa, 2019.

*IT and Data Governance: Technology Spotlight*, CPA Canada, 2019.

*Gobernanza para facilitar la innovación en la administración digital*, Observatorio de Administración Electrónica, Ministerio de Hacienda y Función Pública, 30 de abril de 2018.

*Código de buen gobierno de la ciberseguridad*, Foro Nacional de Ciberseguridad, junio de 2023.

# Auditoría en la *blockchain*: desafíos y oportunidades para los auditores

**DIEGO D. BALBI**

Contador Público. H. Tribunal de Cuentas de Buenos Aires

**ANA JULIA GAVILÁN**

Lic. Adm./Contadora Pública Nacional. Perito contadora de oficio en el Poder Judicial de la Nación Argentina

**CAROLINA SILVIA VANELLA**

Contadora Pública Nacional. H. Tribunal de Cuentas de Buenos Aires

**JUAN CORONEL**

Ingeniero en Sistemas de Información. H. Tribunal de Cuentas de Buenos Aires

**HERNÁN ROBERTO VICENTE**

Contador Público. H. Tribunal de Cuentas de Buenos Aires

## RESUMEN

Si repasamos la historia, podemos darnos cuenta que los hitos que marcan épocas o etapas traen consigo cambios estructurales que impactan en todos los ámbitos sociales. Pueden verse más o menos afectados, pero tarde o temprano genera un cambio y la necesidad de adaptación del núcleo social.

La llegada de la *blockchain* es un hito dentro de la historia contemporánea y al igual que sucedió con las máquinas a vapor en la revolución industrial, plantea el desafío de cómo hacer uso de esta herramienta de manera eficiente.

El uso de la tecnología en general y la *blockchain* en particular está provocando cambios en la forma de hacer negocios, en la seguridad, en la medicina, en el uso de la información disponible, en las profesiones, impactando todas estas acciones en el desarrollo de cada actividad, no quedando ajeno a esto el Estado.

Por ello, entendemos necesario intentar dilucidar los aspectos que la Auditabilidad debería atender con la mayor premura posible, teniendo en cuenta el crecimiento exponencial en el uso de tecnologías asociadas a la *blockchain*.

La buena noticia es que la dinámica que imprime la tecnología le abre la puerta al Estado, para que haga uso de estas herramientas para eficientizar los procesos en los cuales desarrollan sus tareas los gobiernos que administran los países.

## ABSTRACT

*If we look back at history, we can see that the milestones that mark eras or stages bring with them structural changes that impact all areas of society. They may be affected, but sooner or later they generate change and the need for the social core to adapt.*

*The arrival of blockchain is a milestone in contemporary history and, as with steam engines in the industrial revolution, it poses the challenge of how to use this tool efficiently.*

*The use of technology in general, and blockchain in particular, is causing changes in the way we do business, in security, in medicine, in the use of available information, in the professions, impacting all these actions in the development of each activity, and the State is no stranger to this.*

*Therefore, we believe it is necessary to try to elucidate the aspects that auditability should address as urgently as possible, considering the exponential growth in the use of technologies associated with blockchain.*

*The good news is that the dynamics of technology open the door for the State to use these tools to streamline the processes in which the governments that administer countries carry out their tasks.*

*The objective of this paper is to bring to the fore the challenges involved in the expansion of disruptive technologies in today's world and their*

El objetivo del presente trabajo es traer a debate los desafíos que implica la expansión de la aplicación de tecnologías disruptivas en el mundo actual y su impacto en la tarea de los auditores de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Gestionar la innovación significa superar una serie de desafíos, como:

- cambiando la cultura organizacional;
- desarrollar una perspectiva a largo plazo para implementar innovaciones;
- difundir experiencias con innovaciones;
- no tener miedo al fracaso.

#### PALABRAS CLAVE

Auditabilidad Datalógica | Hash | Algoritmos  
Trazabilidad | Blockchain

*impact on the work of auditors in Supreme Audit Institutions.*

*Managing innovation means overcoming a series of challenges, such as:*

- *changing organizational culture;*
- *developing a long-term perspective for implementing innovations;*
- *disseminating experiences with innovations;*
- *not being afraid of failure.*

#### KEYWORDS

Data Auditability | Hash | Algorithms  
Traceability | Blockchain

## 1. Transformación hacia el ABCD de la Auditoría Digital

La transformación digital es un fenómeno inminente. En los últimos años, se ha producido un desarrollo exponencial de una amplia variedad de tecnologías innovadoras a la par del crecimiento en la producción, apertura y flujo de datos. La ciencia de datos ha penetrado todas las esferas de la vida humana, impulsando la aplicación de tecnologías digitales, **big data**, **inteligencia artificial**, **blockchain**, **ciberseguridad**, **analítica de datos ABCD**, **machine learning**, **chatbots** y **drones**, entre otros, para orientar la toma de decisiones en prácticamente todos los ámbitos de la sociedad.

Lo inteligente es utilizar las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) al servicio del control gubernamental y poder fortalecer la independencia y legitimidad de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), promoviendo la confianza pública y la *accountability*. La utilización de las TIC se traduce en mayor transparencia, integridad y rendición de cuentas lo que, a su vez, contribuye a aumentar la efectividad y eficacia de la gestión de gobierno.

Los nuevos enfoques de auditorías que se desplieguen bajo el paradigma de disponer la completitud de la materia auditable —los datos—; deberán ineludiblemente certificar por consenso atributos de calidad, como son la exactitud, integridad, relevancia, oportunidad y validez. Hay un atributo adicional que se focaliza en la transferencia «no repudiable» de dicha información entre auditor y auditado. Concretamente nos estamos refiriendo a la trazabilidad. Sin lugar a duda la adopción de una *blockchain* brindaría un mecanismo superador en garantizar el insumo informacional al auditor.

Porque el riesgo, de que la auditoría no devuelva resultados válidos, está en los datos. Es decir, si recibimos datos incompletos o inconsistentes, sin poder validar la integridad, el resultado de ese control llevará a tomar malas decisiones.

**Si las EFS, pudieran recibir «transferencias de datos», siempre de la fuente original, Generadores de la información, se estaría frente a estándares de calidad supremos, y se ahorraría tiempo, y por ende los auditores públicos serían más eficientes.**

Hay que definir los atributos de calidad de los datos durante todo el proceso: capturar, almacenar y actualizar datos. **«Una cadena de decisiones basada en datos es tan fuerte como la integridad».**

La *blockchain*, palabra que se ha vuelto viral en la última década, es la tecnología utilizada para la creación de monedas virtuales que funcionan sin estar respaldadas por ningún Gobierno ni depender de la confianza de ningún emisor central.

Las características sobresalientes de esta cadena de bloques son:

- Pública: Cualquier persona puede rastrear o verificar la transacción en la *blockchain*.
- Inmutable: Una vez que los nodos validan los bloques, éstos no pueden eliminarse ni modificarse. La totalidad de datos han sido previamente cifrados criptográficamente por los mineros.
- Distribuida: Todos los nodos integrantes de la red tienen replicadas la cadena de bloques (registros) que contiene las transacciones validadas.
- Descentralizada: no existe una autoridad central que gobierne o controle la red; los nodos actúan todos en igualdad de condiciones.

Una *blockchain* es un «tipo» de Tecnología de Registros Distribuidos (DLT, Distributed Ledger Technology)<sup>1</sup>, y se trata de una base de datos almacenada en forma virtual y no centralizada (distribuida en todos los nodos que conforman la red), donde cada usuario del sistema accede a una copia actualizada y totalmente sincronizada en su computadora. Se puede pensar como un libro de contabilidad digital, cuyas hojas o registros individuales de información (bloques) luego de obtener la aprobación del resto de los usuarios del sistema pasan a formar parte del libro (conformando junto con otros elementos, la cadena de bloques), o pensar en los extractos bancarios de las cuentas oficiales, donde cada usuario obtiene el reporte respaldado sin posibilidad de ser adulterado. Cada bloque nuevo tiene una identificación única<sup>2</sup> incluyendo su vinculación con el bloque anterior permitiendo así la correlatividad entre los mismos.

El sistema funciona en forma automática y descentralizada, y la incorporación de nueva información se produce por el consenso de todos los usuarios, lo que prácticamente impide la manipulación o falsificación de los bloques. Por ejemplo, si un nodo modifica un registro de un bloque validado hace un mes, estaría modificando el *hash* de dicho bloque, y en consecuencia debido al encadenamiento que mantienen los bloques entre sí, también estaría mo-

- 
1. Una DLT es una base de datos gestionada por varios participantes, que no está centralizada, significa que no existe una autoridad central con rol de árbitro verificador. Registros distribuidos aumentan la transparencia al mismo tiempo que dificultan el fraude y manipulación. Una *blockchain* es una DLT con características particulares: es una base de datos compartida mediante unos bloques que forman una cadena. Los bloques se *cierran* con un sello o código criptográfico llamado *hash* que se enlazarán con el *hash* del siguiente bloque. Así, se asegura que la información encriptada no fue manipulada.
  2. *Hash*: es un algoritmo con propiedades útiles para el cifrado de datos, mediante el uso de claves. Al ejecutar el algoritmo, sobre un mensaje de cualquier tamaño, se cifra, obteniendo como resultado una cadena alfanumérica única de longitud fija (llamada *digest* o simplemente *hash*), con independencia del tamaño del mensaje original.

dificando los *hashes* de todos los siguientes bloques validados hasta la fecha de hoy. Cuando ese nodo quiera registrar en la *blockchain* los bloques modificados, automáticamente el resto de nodos detectará que dichos bloques no coinciden con los originales y no permitirán su registro. De esta manera, la *blockchain* funciona encadenando consecutivamente los bloques de información, creando una cadena criptográfica que hasta ahora no se ha roto.

Gracias a esta característica, la tecnología *blockchain* posee usos que van más allá de las criptomonedas: puede utilizarse para dar trazabilidad a los procesos de compras públicas (cualquier ciudadano podría auditar las operaciones y estar seguro de que los registros no han sido modificados), o puede usarse para lograr una adecuada trazabilidad en la industria alimenticia, o incluso en el sector financiero para reducir los costos en las transferencias internacionales. Sus usos (y beneficios) son múltiples.

**En la actualidad y debido a los beneficios de esta tecnología se han diseñado *blockchains* privadas y/o permissionadas para emprendimientos comerciales y gubernamentales.**

Con la *blockchain* nace otro concepto innovador, los criptoactivos, y se plantean inquietudes y desafíos para la profesión. En cuanto a que se encuentra en pleno proceso de definición y/o conceptualización legal unificada, desde el punto de vista de las entidades regulatorias, tanto desde Argentina como del resto del mundo nos permite medir la razonabilidad en el uso, como así también los resultados o impactos económicos o sociales que podrían generar en la sociedad en su conjunto.

El mundo de la *blockchain* y las criptomonedas/criptoactivos ya está aquí, se identifica un escenario en pleno funcionamiento y con un crecimiento exponencial en el transcurso del tiempo, según el periodo comprendido entre 2008-2025. Sobre el final del trabajo se presenta el Anexo I que profundiza sobre el tema criptomonedas realizándose un análisis FODA de las criptomonedas en la actualidad.

## 2. Regulaciones

Pero no todo es tan perfecto, como todo fenómeno social, es necesario avanzar en la regulación de este con el objetivo de garantizar la transparencia y seguridad que garanticen la sustentabilidad. En la actualidad, son variados los interrogantes que se plantean respecto del marco normativo, ya que es necesario definir cuestiones relacionadas con la identidad digital, la responsabilidad de los distintos actores que conforman la red, entre otras cuestiones. Estos desafíos no son ajenos al accionar del auditor cuyo objetivo requiere verificar la legalidad, cumplimiento normativo, calidad y legitimidad de la transacción y controlar el funcionamiento del sistema. De este modo, para proporcionar seguridad y transparencia en la ejecución de estas, el auditor pasará de obtener, relevar, verificar y validar datos a auditar algoritmos, *tokens*, plataformas tecnológicas e incluso podrá ser mediador entre los distintos actores que forman parte de las *blockchains*.

**Por lo que, si existiera una regulación sobre los activos digitales, debería tener entre sus objetivos defender la estabilidad financiera, proteger a los consumidores y afrontar las diversas problemáticas relacionadas con el lavado de dinero de manera de generar seguridad y transparencia, más allá de fomentar el Bienestar General.**

**Por ello y en virtud que el contexto actual permite la manipulación, utilización y explotación de los «datos», consideramos que el trabajo del auditor cambiará de forma radical, debiendo hacer hincapié en garantizar el sustento, confiabilidad y seguridad de la información.**

«Los datos son el nuevo petróleo, pero el petróleo sin refinar no tiene valor».

Clive Humby y Michael Palmer

Por lo tanto los auditores públicos tendrán la responsabilidad de generar confianza en esta nueva realidad, en este mundo de datos, algoritmos y sensores en que «todo queda registrado», es un gran desafío, trabajar en la transformación digital del control, como un nuevo paradigma, con nuevas herramientas, nuevos escenarios, que implican nuevas acciones a seguir sin reemplazar el escepticismo y el criterio profesional, porque este nuevo escenario de análisis nunca va a cambiar el juicio del auditor.

«Los datos son un activo. Como cualquier otro activo, deben ser protegidos, controlados y gestionados».

Doug Laney, analista y autor de *Infonomics*

### 3. Transformación digital del control

Este cambio en los paradigmas sociales, obligará a los profesionales de las EFS, a la formación permanente en todo lo relacionado a la aplicación de nuevas tecnologías, siendo necesario para ello conformar equipos de trabajo interdisciplinarios, que tengan como premisa la permanente búsqueda de herramientas, que permitan garantizar y brindar seguridad, al momento de evaluar la utilización de las tecnologías emergentes, reduciendo de esa manera, la probabilidad de violación de normas o estándares que a tal fin sean establecidos.

En esta encrucijada histórica donde confluyen el «internet de las cosas», los robots, la **inteligencia artificial, blockchain, ciberseguridad, analítica de datos ABCD**, por nombrar algunas de las tecnologías emergentes, urge hacer una llamada a informáticos, legisladores, auditores, y a todo el personal técnico necesario, para que trabajen juntos en el diseño de la **transformación digital** de las actividades de control; para que inviertan sus esfuerzos en la creación de sistemas construidos desde las primeras etapas de la concepción de los programas, y que sean capaces de identificar y capturar datos de forma ágil durante todas las etapas de su ciclo de vida. Estos no solamente serán sistemas que precisarán menos recursos, ya que el control podrá automatizarse, sino que, además, al poder realizarse en tiempo real, dicho control representará un importante salto cualitativo con respecto a las formas más tradicionales. En este contexto, el control *ex post* pierde importancia, y el objetivo principal se desplaza a un control inmediato y continuo que retroalimenta el sistema y permite corregir las acciones.

#### Auditabilidad datalógica

«En un mundo inundado de información irrelevante, la claridad es poder».

Yuval Noah Harari, 2018

Esta Transformación Digital de las actividades de control, se debe dar en tres ejes, para generar confianza en un mundo de datos:

- a) **Automatización:** *Blockchain* para registrar eventuales evidencias. Una nueva función: Control desde el diseño.
- b) **Analítica de datos:** El análisis nunca va a reemplazar el escepticismo y el juicio del auditor.
- c) **Auditoría Informática de sistemas:** Poder confiar en los sistemas será la base para la generación de confianza.

En este contexto, no es de extrañar que la cadena de bloques o *blockchain*, considerada por algunos autores como una de las tecnologías más disruptivas desde la llegada de internet, se haya colado en la agenda de los administradores públicos.

Hay varias razones para esto.

- Primero, es una tecnología que se caracteriza por generar confianza en la información y los procesos en circunstancias donde el número de actores, o usuarios, es grande y heterogéneo.
- Segundo, *blockchain* crea trazas que facilitan el control y permiten saber quién ha hecho qué y cuándo; convirtiéndose así en una herramienta para contribuir a la transparencia.
- Tercero, no necesita de una autoridad de certificación centralizada para gestionar los accesos y el uso de los servicios por grandes poblaciones.

Tenemos que ser conscientes de que la probabilidad de que la información que se necesita para realizar cualquier tipo de control ya esté recogida en un sistema de información es cada vez más alta. La sociedad se mueve más y más a la velocidad de los ordenadores y las comunicaciones.

Los sistemas que nos ayudan a vivir son cada vez más inteligentes y por ello, los **auditores** no solo deberán utilizar las técnicas de inteligencia artificial para la obtención y validación de evidencias, sino que además deberán crear confianza en que los sistemas que los utilizan son fiables, no tienen sesgos, son éticos y generan resultados basados en un conjunto de valores consensuado, es decir las nuevas herramientas deben ser validadas y controladas por las EFS.

Este es uno de los más grandes retos de la **transformación digital de la auditoría**. Pero no el único. A él se le une el de la **ciberseguridad**. Un riesgo al que nos enfrentamos todos y que deberá ser mitigado con la colaboración de todos los actores, incluidos los auditores que deberán dedicar recursos a esta tarea.

«Un gran proceso de innovación es correr riesgos... y permitir fracasos».

Saskia J. Stuiveling, presidenta de *Netherland's Court of Auditors*

## 4. La simbiosis entre la digitalización y el control

El desarrollo de los sistemas de información plantea retos como la necesidad de que la arquitectura respete los estándares que permitirán la interoperabilidad, la mantenibilidad y, sobre todo, la confianza en que el sistema no contiene partes maliciosas que permitirían el fraude o engaño. Los registros de las operaciones generados automáticamente por los sistemas de información (en argot informático *logs*) son un mecanismo disponible que nos

permite confiar en los datos. Pero cabe preguntarse si es suficiente o si, por el contrario, se pueden también generar *logs* ficticios, modificados o que incluyan partes maliciosas.

Para responder a esta duda, hay que diseñar otros mecanismos de control que aseguren **confianza** en los sistemas.

## 5. Hashing: ¿Qué es y cómo lo utilizamos?

La técnica del *hashing* consiste en aplicar un algoritmo criptográfico a, por ejemplo, un documento digital y obtener un código único, de longitud fija, para dicho documento. Antes que surgieran los Portales Unificados de Contrataciones, dotados de registros de oferentes y trazabilidad en las demandas y ofertas de productos y servicios, los pliegos de bases y condiciones para una licitación eran publicados en los sitios web de los organismos, acompañados de su código *hash* calculado con el algoritmo MD5. Dicho algoritmo hoy en día está en desuso por resultar inseguro, no obstante, por aquel entonces sirvió como método para asegurar la integridad de los documentos dado que cualquier modificación posterior en el contenido del mismo altera perceptiblemente su código *hash*.

Hoy en día, el uso del *hashing* se ha difundido y es muy utilizado. Algunos ejemplos son la Firma Digital, la autenticación de usuarios mediante OTP (BIP Token) y, quizás, el más resonante actualmente es el uso de la *blockchain*. Como se puede apreciar, el uso de la técnica es muy variada y aplicada tanto para seguridad como para registros de información.

## 6. La aplicación de nuevas tecnologías en el Tribunal de Cuentas de la provincia de Buenos Aires (TC PBA)

Aspectos prácticos de actuación en el uso de nuevas tecnologías, la experiencia del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires-Argentina.

El modelo de control aplicado incluye a la Fiscalía de Estado (como el control en forma previa del dictado de aquellos actos administrativos que puedan comprometer los intereses de la Provincia.), la Contaduría General de la Provincia (como el control previo y concomitante) y el Tribunal de Cuentas (como el control posterior).

El Tribunal de Cuentas ejerce el control externo sobre la administración y gestión de los recursos públicos de la Provincia de Buenos Aires, a fin de garantizar su adecuado uso, determinar posibles responsabilidades y prevenir irregularidades.

La administración pública de la Provincia se encuentra organizada en un conjunto de organismos, los cuales utilizan una plataforma informática que permite la gestión digital de todos los trámites de la Administración Central y Organismos Descentralizados de la Provincia de Buenos Aires (GDEBA), sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones. Por otro lado, también encontramos un sistema integrado de gestión y administración financiera denominado SIGAF. Ambos softwares permiten documentar las decisiones administrativas, expedientes, pagos, estados y registros contables.

Las autoridades del organismo auditado son responsables de la elaboración y presentación de la **rendición de la cuenta** dentro de los plazos legales establecidos.

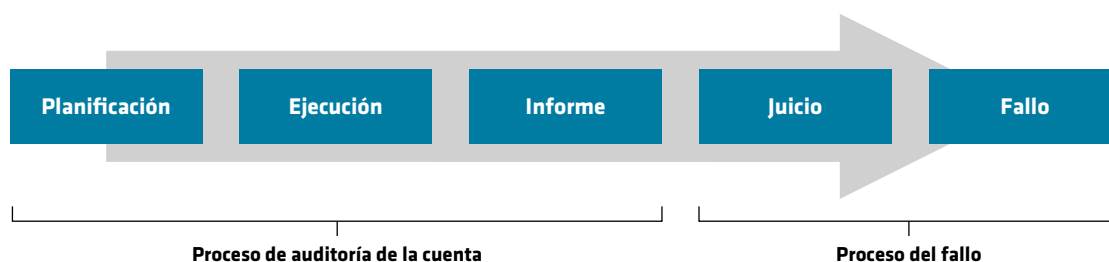
Tanto los organismos centralizados y descentralizados que utilicen el sistema GDEBA, deben remitir la Rendición al Órgano de Control Interno de la Provincia (Contaduría General de la Provincia), el cual la interviene y la eleva al órgano de control externo (Tribunal de Cuentas).

Es importante considerar que las Normas Internacionales de Auditoría (iSSAIs —INTOSAI—) se orientan hacia la aplicación de metodologías y técnicas que aseguran la transparencia de la rendición de cuentas, con independencia del soporte documental que la contenga.

Hace unos años, el TC PBA, estableció, entre otros Ítems la obligación de constituir domicilio electrónico por parte de los cuentadantes; estableciendo la **implementación de la notificación electrónica** como medio de comunicación fehaciente, debiendo cualquier persona que se encuentre sometida a un juicio de cuentas constituir un domicilio electrónico, así se pretende incorporar mecanismos que permitan progresar hacia una **rendición de cuentas electrónica**, con la modalidad de **Domicilio Electrónico Bi-Direccional**.

La implementación de la bi-direccionalidad del Domicilio Electrónico constituye una herramienta tecnológica accesible, aceptable y administrable brindando la integridad y fiabilidad necesaria, tanto para la remisión de documentación por parte del cuentadante, como para su recepción por parte de funcionario asignado de este Organismo, a partir de la habilitación del **Domicilio Electrónico Bidireccional**, sumado a la baja tasa de adopción de la firma digital por los cuentadantes, se ha propiciado la incorporación de la técnica de *hashing* en el proceso de **rendición de cuentas digital** incorporándose en el acuse de recibo automático. En dicho acuse se enumera cada documento remitido por el cuentadante con su correspondiente *hash* utilizando un método más robusto como el SHA-2-512. Se trata de brindarle al cuentadante un mecanismo que asegure la integridad de la información rendida. El cálculo del *hash* es efectuado antes que la misma llegue al auditor, resultando de suma utilidad para resolver controversias por alteraciones del contenido documental.

La implementación de esta tecnología resulta aplicable a todas las etapas del procedimiento de auditoría en el cual el TC PBA efectúa requerimientos a los cuentadantes, a través de requerimientos de información, comunicación de fallos, etc.



La introducción de TICs contribuyó a la progresiva despapelización del Estado, coadyuvando de modo directo y apreciable con el cuidado y protección del medio ambiente y con la consecuente optimización de los recursos públicos.

Digitalizar la administración de expedientes, facturación electrónica, licitación electrónica, enseñanza virtual, pagos, contratos, empleo público, rendición de cuentas, auditoría, etc., implica un proceso complejo. En tal sentido, cabe destacar la necesidad del acceso a herra-

mientas como la firma electrónica, sistema electrónico de expedientes, sistemas digitales de registros y estados contables, sistema de sistematización de papeles de trabajo de auditoría, *blockchain*, etc.

Con tecnologías como la firma electrónica y *blockchain*, los datos pueden ser verificados por cualquiera. Así, no solo son seguros: también son confiables y transparentes.

Poder confiar en los sistemas será la base para la generación de confianza: Por ende, los auditores públicos deben transformar su materia auditable, es decir pasar de auditar «Gobierno y proceso» y «Sistemas de información», y transformarse para auditar: «Los controles incrustados en los sistemas», «La ciberseguridad», «La fiabilidad de los datos», «La inteligencia artificial», «Auditar datos, algoritmos y usos».

Cuáles son entonces los beneficios de la transformación digital: mayor eficiencia, decisiones basadas en datos, automatización inteligente, mejor experiencia de usuario y capacidad de adaptación en un entorno cambiante.

**«En un mundo digital, transformarse no es una ventaja: es una condición para seguir siendo relevantes»**

En el TC PBA, se está incursionando en una nueva modalidad de firmado digital llamada Firma Digital Remota (FDR). Su principal ventaja es prescindir de un dispositivo criptográfico o *token*, permitiendo la firma digital del *hash* de un documento digital sin relegar aspectos de seguridad y confidencialidad.

## 7. El futuro del *hashing* en el TC PBA

Con el transcurso de los años el proceso de rubricado de libros y registros contables ha sufrido múltiples transformaciones. Inicialmente, se efectuaba un rubricado previo en cada una de las fojas de libros y registros en blanco a través de las firmas de los auditores. Posteriormente, se utilizaron sellos para agilizar el proceso.

Actualmente se está en pleno proceso de despliegue de la rúbrica de documentos PDFs mediante el recurso de la firma digital. Sin relegar eficacia y valiéndose de la técnica de *hashing*, el proceso de rubricado digital podría hacerse aún más eficiente y ágil.

**Finalmente, el uso más reciente del *hashing* y con mayor velocidad de despliegue es el utilizado para el registro y trazabilidad de información en la Blockchain Federal Argentina. El TC BA deberá evaluar potenciales usos que otorguen valor a su función de control externo gubernamental.**

### Haciendo foco en los datos

La eficacia de la auditoría pasaría en este nuevo escenario por verificar la calidad del dato, su correcto procesamiento y trazabilidad.

Hemos recorrido varias propuestas en este sentido. Ahora, para cerrar nuestro aporte sugerimos la utilización de la herramienta de evaluación *Good Practice Indicators* (2009)<sup>3</sup>: Su

---

3. <http://www.irmt.org/portfolio/good-practice-indicators-2009>

aplicación permitiría corroborar que los registros documentales o documentación son procesados por sistemas informáticos que cumplen tanto los requisitos de gestión de registros documentales como los de seguridad de la información establecidos por estándares internacionales.

## 8. Nuevas tecnologías, nuevos negocios, nuevos desafíos

Ante este nuevo escenario que seguramente generará impactos económicos y sociales a nivel mundial, la complejidad de la *blockchain* debe de ser un acicate, y nunca un obstáculo, para reflexionar sobre sus implicaciones más profundas; de manera tal que encuentre una palanca que propicie el debate y la discusión razonable. Hoy en día, en las circunstancias actuales, resulta difícil creer en una sociedad autorregulada, sin instituciones y con el poder distribuido en red. **Pero que sea difícil de imaginar no quiere decir que sea imposible, que no pueda llegar a ocurrir.**

Así, son muy destacables las ventajas y oportunidades que deparan las nuevas tecnologías disruptivas, presentando debilidades como riesgos a afrontar en la actualidad, y evidenciando amenazas que potenciarán, en su aprovechamiento, la generación de defensas ante riesgos potenciales.

Todo lo expuesto nos posiciona ante el desafío de adaptarnos, como sociedad y obviamente como profesionales y ante esto, es sabido que todo cambio genera incertidumbre, siendo por demás trascendente asumir el rol protagónico en este escenario, formándonos, concientizándonos y concientizando al resto de colegas de la importancia del desarrollo de herramientas que contribuyan al desarrollo de nuestra función en la sociedad.

## 9. Conclusión

### Corolarios y reflexiones finales

La velocidad a la que la digitalización se está imponiendo no deja tiempo para juzgar si es pertinente o no abrazar una política de transformación de los organismos de control y auditoría.

Hay que reaccionar ya, puesto que existe el riesgo de realizar un trabajo incompleto, poco relevante y crecientemente innecesario.

Y no se trata de evolucionar paso a paso siguiendo los principios de un proceso de mejora continua, hay que actuar de forma disruptiva construyendo un nuevo modelo paralelo de auditoría digital.

El éxito dependerá, en gran medida, del apoyo del nivel directivo que deberá comprender lo que está en juego y liderar este gran cambio cultural.

Los auditores públicos tendrán la responsabilidad de generar confianza en esta nueva realidad, en este mundo de datos, algoritmos y sensores en que «todo queda registrado».

Los auditores públicos tienen la oportunidad de cambiar la forma de trabajar para obtener los beneficios de la transformación digital.

### Corolarios sobre una predicción de impacto en forma inteligente y creativa

- Es imposible predecir el impacto de las tecnologías emergentes. Por ello hay que ser flexible y anticipar.
- Completar el proceso transformador requiere tiempo, pero comenzar está al alcance de la mano.

**«La disponibilidad de los datos en sí misma, no va a llevar a la humanidad hacia el futuro, pero su uso inteligente y creativo, sí».**

Trazar una **hoja de ruta** que sirva como **guía** e invite a las **Entidades Fiscalizadoras Superiores** a optimizar su labor mediante la incorporación de la **Auditabilidad Datalógica** será un interesante desafío para incorporar en los procesos centrales de la fiscalización gubernamental.

## Anexo I. Análisis FODA de las criptomonedas en la actualidad\*

FORTALEZAS	DEBILIDADES
Sin fronteras geográficas, las operaciones se pueden realizar desde cualquier País en tiempo real.	Incertidumbre ante el desconocimiento de su funcionamiento.
Neutral y transparente: ningún individuo u organización puede controlar o manipular el protocolo cripto, dado que el mismo es criptográficamente seguro.	Vulnerabilidad ante la falta de un Marco Regulatorio Integral (no son controlados por una Organización Central o Gubernamental). Falta de oportunidad en carácter de inversión para personas físicas y /o jurídicas privadas.
Seguridad (datos encriptados).	Desinformación provoca asesoramientos erróneos.
Rapidez en la ejecución de la operatoria.	Alta volatilidad por ser un producto nuevo.
OPORTUNIDADES	AMENAZAS (RIESGOS POTENCIALES)
Utilización (medio de pago, negocio propio, cartera de inversión).	Nuevas formas de Fraude a través del uso de criptomonedas vulnerando la ciberseguridad.
Acceso de Nuevos perfiles de usuarios a los beneficios de las tecnologías disruptivas.	Anonimato (no hay conexión con datos reales de las personas) se plantea la desventaja desde el punto de vista de la transparencia (prevención de financiamiento en cuanto al terrorismo o lavado de activos), que no se utilice con fines que puedan estar implicados en casos de corrupción.
Bajo costo de intercambio, no existen intermediarios.	Nuevas formas de ataques cibernéticos que amenazarían a la ciberseguridad / Nuevos perfiles de <i>hackers</i> .
Alcance a todo tipo de beneficiario, no se necesita mayor respaldo financiero (como podrían solicitar las entidades bancarias).	<i>Cryptojacking</i> .
Disminución de la burocracia.	Nuevos escenarios Económicos ante la aparición de nuevas monedas digitales.

(\*) Este análisis se desprende de un trabajo presentado por el contador Diego Balbi junto a las Cras. Virginia Fraile (Argentina) y la Cra. Eva Mota Sánchez (España), en el 26° Encuentro Nacional de Investigadores Universitarios del Área Contable 16° Simposio Regional de Investigación Contable, diciembre de 2020. Todos integrantes de la Comunidad «Networking CriptoWorld», un espacio de interacción, investigación y difusión de la temática *blockchain, fintech, criptoactivos, smart contracts, Economía, Contabilidad, Derecho* 5.0.

## Glosario

**Blockchain (Cadena de bloques):** Tecnología diseñada para administrar un registro de datos *online*, caracterizada por ser transparente y prácticamente incorruptible, donde la confianza es intrínseca. Sus características principales son ser pública, inmutable y distribuida.

**Block:** Es un conjunto de transacciones confirmadas y de información adicional que se han incluido en la cadena de bloques. Cada bloque que forma parte de la cadena (a excepción del bloque inicial) está formado por:

- Un código alfanumérico que enlaza con el bloque anterior.
- El paquete de transacciones que incluye (el número viene determinado por diferentes factores).
- Un segundo código alfanumérico que enlazará con el siguiente bloque (bit2me).

**Criptomoneda:** Un tipo de moneda virtual que está protegida por criptografía.

**Dinero digital:** Cualquier medio de intercambio monetario que se haga a través de un medio electrónico. Por ejemplo, el pago a través de tarjeta.

**Dinero virtual:** Es el que no existe más que en su formato digital. Normalmente no está regulado y está controlado por quienes lo han desarrollado.

**Initial Coin Offering (ICO):** Forma de financiación de nuevos protocolos o proyectos.

**Hash:** Algoritmo matemático que transforma cualquier bloque arbitrario de datos en una nueva serie de caracteres con una longitud fija. Independientemente de la longitud de los datos de entrada, el valor *hash* de salida tendrá siempre la misma longitud.

**Firma digital:** Es el resultado de aplicar a un documento digital un procedimiento matemático que requiere información de exclusivo conocimiento del firmante, encontrándose ésta bajo su absoluto control. Tiene validez legal.

**Firma electrónica:** Es el resultado de aplicar a un documento digital un procedimiento matemático que requiere información de exclusivo conocimiento del firmante, encontrándose ésta bajo su absoluto control. No tiene validez legal, hay que probarla.

**Minería:** Minería en *blockchain* es un proceso por el que se acuña una nueva moneda y el minero ofrece un servicio al sistema que evita que se produzcan acciones fraudulentas en el mismo. La cantidad de criptomonedas minadas con cada bloque disminuye a través del tiempo. Por otro lado, el minero, para poder realizar el servicio, utiliza electricidad y trabajo computacional.

**Nodo:** Cada ordenador que se encuentra en la red es un nodo que tiene descargada la cadena de bloques (*blockchain*) cumplida.

**Proof of stake (prueba de participación):** Método de minería. En este sistema el propietario de criptomoneda es recompensado de forma progresiva con nuevas criptomonedas. La probabilidad de encontrar un bloque de transacciones y de recibir el premio corres-

pondiente es directamente proporcional a la cantidad de monedas que se tienen acumuladas. Aquel que tenga un número mayor de unidades es quien tiene más probabilidades de incrementar sus pertenencias (Preukschat, 2017).

**Proof of work (prueba de trabajo):** Método de minería. Una prueba de trabajo es un sistema que requiere que los mineros resuelvan un algoritmo matemático con el fin de determinar qué propone el siguiente bloque de la cadena principal (Gómez, 2017).

**Protocolo:** Es un sistema de reglas que permiten que dos o más ordenadores se comuniquen entre ellos.

**Smart Contracts:** Programa informático que, facilitado, garantiza y hace cumplir los acuerdos entre dos o más partes. Cuando se dispara una condición preprogramada, el contrato ejecuta la cláusula contractual correspondiente.

**Token:** Representan una cadena alfanumérica (lenguaje de ordenador). Describen elementos similares a las monedas que dan derecho a tener una determinada cantidad de bienes o servicios creados por el distribuidor de estos bienes o servicios (Sarrió, 2017).

**Oráculo:** Software que permite la interacción del mundo digital con el mundo real.

**Trading:** especulación sobre instrumentos financieros con el objetivo de obtener un beneficio. El *trading* se basa principalmente en el análisis técnico, el análisis fundamental y la aplicación de una estrategia concreta para operar. *Hacked /Hackear:* término que ha ganado muchos significados en los últimos años. Se utiliza para hablar de todo acto relacionado con la piratería, como puede ser desde realizar un ataque informático a un ordenador a *crackear* un software para usarlo sin tener su licencia original.

**Sandbox:** Un *sandbox* es un campo de pruebas para la experimentación con modelos de negocio novedosos que aún no cuentan con un marco regulatorio claro.

**Fintech:** El origen del *fintech* es la contracción de las palabras inglesas *finance* y *technology*, las cuales engloban a los servicios de las empresas del sector financiero las cuales utilizan las nuevas tecnologías para crear productos financieros innovadores

**Cryptojacking** (también denominado minería de criptomonedas maliciosa): es una amenaza emergente de Internet que se oculta en un ordenador o en un dispositivo móvil, y utiliza los recursos de la máquina para «extraer» diversas formas de monedas digitales conocidas como criptomonedas.

**Sistema de Registro Contable:** Se entiende como sistema de registro contable al conjunto de elementos interrelacionados, destinados al registro de las operaciones y hechos económicos-financieros. El mismo comprende los elementos de organización, control, guarda o conservación, exposición y análisis

## Bibliografía

ANELLA, CAROLINA: «El Impacto de la Blockchain en la Auditoría», *Revista de Auditoría Pública*, vol. 10, 2023.

CORONEL, JUAN: «Tecnologías Emergentes en el Control Público», *Revista Española de Control Externo*, vol. 12, 2025.

CADENAS ELOISA: *Usar criptoactivos, ¿aumenta el valor de las empresas?*, <https://es.cointelegraph.com/news/does-using-cryptoactives-increase-the-value-of-companies> accedido el 15-11-2020.

QUERRO, SEBASTIÁN: *Smart Contracts: qué son, para qué sirven y para qué no servirán*, Universidad Católica de Córdoba Centro de Emprendedorismo e Innovación-CEINN-UCC 2020, IJ Editores, Córdoba, Argentina, 2020.

VIEIRO ALEJANDRO y otros: *El desafío de la administración tributarias frente a las criptomonedas*, <http://ceat3.blogspot.com/2018/08/el-desafio-de-las-administraciones.html> accedido el 16-11-2020.

ZOCARO, Marcos: *El marco regulatorio de las criptomonedas en Argentina-Comparativa con otros países*, <https://marcoszocar.com.ar/el-marco-regulatorio-de-las-criptomonedas-en-argentina-comparativa-con-otros-paises/> accedido el 26-07-2022.

ZOCARO, Marcos: *La minería de Criptomonedas y su tributación Argentina*, <https://marcoszocar.com.ar/la-mineria-de-criptomonedas-y-su-tributacion-en-argentina/>

ZOCARO, Marcos: *Una Bolsa de Impuestos*, Editorial Buyatti, Buenos Aires, 2020.

ZOCARO, Marcos: *Manual de Criptomonedas*, Editorial Buyatti, Buenos Aires, noviembre 2020.

KAKI FU: *Superpotencias de la inteligencia artificial*, Editorial Deusto, España 2020.

TSCHIEDER, VANINA GUADALUPE: *Derecho y Criptoactivos. Desde una perspectiva jurídica*,

*un abordaje sistemático sobre el fenómeno de las criptomonedas y demás activos criptográficos*, Editorial Thomson Reuters, La ley, 2020.

*Boletín Informativo #2*, abril 2021, HTC PBA.

ANA JULIA GAVILÁN, BENJAMÍN ACHÁVAL, JUAN JOSE ZALAZAR, GERMAN FABRIS, DIEGO D. BALBI: *Matriz Evaluadora de Proyectos de Tokenización*, Centro de Estudio de Administración Tributaria (CEAT) UBA. <http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2021/11/MATRIZ-EVALUADORA-PROYECTOS-TOKENIZADOS.pdf>, último accedido 26-07-22.

MAGDALENA CORDERO: *Conversatorio Bloque «El Impacto en la protección de Datos de las tecnologías disruptivas aplicadas en el control público»*, *Jornada de actualización - Datos, Trazabilidad y Control. Un Enfoque Disruptivo con aplicación al Sector Público*, miércoles 4 de junio de 2025, Aula Magna FCE-UNLP, modalidad: híbrida, organizado por Departamento de Contabilidad FCE-UNLP, Cátedra «Contabilidad del Sector Público» y Networking Criptoworld. ([https://drive.google.com/drive/folders/16OKqVM2epO5mC2pwkWxPoAn\\_zRo6byUf?usp=sharing](https://drive.google.com/drive/folders/16OKqVM2epO5mC2pwkWxPoAn_zRo6byUf?usp=sharing))

*XXVI Congreso Nacional de Tribunales de Cuentas, Órganos y Organismos Públicos de Control Externo de la República Argentina-2022*, tema I: Transformación Digital-Tecnologías Disruptivas y Actuación Profesional. Título: «Auditoría en la blockchain: desafíos y oportunidades para los auditores», La Plata, Buenos Aires, Argentina, agosto 2022.

MOTA SÁNCHEZ, EVA; FRAILE, VIRGINIA; BALBI, DIEGO DANIEL: *Blockchain, criptoactivos e inteligencia artificial (BCIA): desafíos para la contabilidad y la auditoría 4.0. proyectando un futuro, hoy*, 2020. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/111565>, último accedido 04-08-22.

LEGISLACIÓN

Y JURISPRUDENCIA



## 2C\_2025

JAVIER MEDINA GUIJARRO  
JOSÉ ANTONIO PAJARES GIMÉNEZ

### INTRODUCCIÓN

Ofrecemos en esta sección al lector interesado en ello, siguiendo similar metodología a la de los números anteriores, una información de carácter general sobre la legislación y la jurisprudencia más relevante producida en el segundo cuatrimestre del año 2025, en relación con las materias que directa o indirectamente afectan a la actividad económica-financiera del sector público, así como sobre las fiscalizaciones aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas y publicadas en el Boletín Oficial del Estado.

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. También figuran los recursos, cuestiones de inconstitucionalidad y otras impugnaciones respecto de normas legales o reglamentarias de especial significación. La información que se proporciona consiste en el enunciado de la disposición, recurso, cuestión o impugnación de la que se trate y en la referencia al 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 en la resolución de las cuestiones, recursos de inconstitucionalidad y otras impugnaciones que, por su relevancia, merecen citarse.

La tercera parte refleja las «Fiscalizaciones» del Tribunal de Cuentas, incluyendo, en su caso, la resolución aprobada por la Comisión Mixta en relación con el resultado fiscalizador que se trate, con el *Boletín Oficial* de su publicación.

### 1. LEGISLACIÓN Y OTROS ASPECTOS

#### 1.1. LEYES ESTATALES Y DISPOSICIONES CON VALOR DE LEY

- **LEY 3/2025, de 29 de abril**, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOE n.º 104, de 30 de abril de 2025)
- **RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD n.º 2437-2025**, contra el Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes para la garantía del interés superior de la infancia y la adolescencia ante situaciones de contingencias migratorias extraordinarias (BOE n.º 113, de 10 de mayo de 2025)
- **RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD n.º 2440-2025**, contra el apartado dos de la disposición final séptima de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia (BOE n.º 113, de 10 de mayo de 2025)
- **CONFLICTO ENTRE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES n.º 2764-2025**, en relación con la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» número 10, de 11 de enero de 2025, de la corrección de errores de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, que afecta a la disposición final

decimotercera por la que se modifica el anexo II.2, «Complemento de destino de los miembros de la Carrera Judicial», de la Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las Carreras Judicial y Fiscal (BOE n.º 121, de 20 de mayo de 2025)

- **CONFLICTO ENTRE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES n.º 2766-2025**, en relación con las publicaciones en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales», Sección Congreso de los Diputados, relativas al Proyecto de Ley Orgánica de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, que afectan a la disposición final decimotercera por la que se modifica el anexo II.2 «Complemento de destino de los miembros de la Carrera Judicial» de la Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las Carreras Judicial y Fiscal (BOE n.º 121, de 20 de mayo de 2025)
- **LEY ORGÁNICA 2/2025, de 3 de junio**, por la que se autoriza la ratificación de cuatro enmiendas al artículo 8.2 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (BOE n.º 134, de 4 de junio de 2025)
- **RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD n.º 3124-2025**, contra el Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes para la garantía del interés superior de la infancia y la adolescencia ante situaciones de contingencias migratorias extraordinarias (BOE n.º 135, de 5 de junio de 2025)
- **RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD n.º 3224-2025**, contra el Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes para la garantía del interés superior de la infancia y la adolescencia ante situaciones de contingencias migratorias extraordinarias (BOE n.º 135, de 5 de junio de 2025)
- **RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD n.º 3318-2025**, contra el Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes para la garantía del interés superior de la infancia y la adolescencia ante situaciones de contingencias migratorias extraordinarias, y Acuerdo de convalidación del citado Real Decreto-ley, adoptado por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión de 10 de abril de 2025 (BOE n.º 135, de 5 de junio de 2025)
- **REAL DECRETO-LEY 5/2025, de 10 de junio**, de medidas de promoción del uso del transporte público colectivo por parte de la juventud para los viajes realizados en el periodo estival de 2025 (BOE n.º 140, de 11 de junio de 2025)
- **RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD n.º 3764-2025**, contra el Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes para la garantía del interés superior de la infancia y la adolescencia ante situaciones de contingencias migratorias extraordinarias (BOE n.º 145, de 17 de junio de 2025)
- **CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD n.º 1254-2025**, en relación con el inciso final «y el interés se devengará hasta el momento en que se haya dictado la nueva liquidación» del párrafo segundo del artículo 150.7 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, por posible vulneración del art. 24.1 CE (BOE n.º 145, de 17 de junio de 2025)
- **REAL DECRETO-LEY 6/2025, de 17 de junio**, por el que se adoptan medidas relativas a los recursos de los sistemas de financiación territorial (BOE n.º 146, de 18 de junio de 2025)
- **REAL DECRETO-LEY 7/2025, de 24 de junio**, por el que se aprueban medidas urgentes para el refuerzo del sistema eléctrico (BOE n.º 152, de 25 de junio de 2025)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DEL REAL DECRETO-LEY 5/2025, de 10 de junio**, de medidas de promoción del uso del transporte público colectivo por parte de la juventud para los viajes realizados en el periodo estival de 2025 (BOE n.º 152, de 25 de junio de 2025)
- **REFORMA DEL REGLAMENTO DEL SENADO** por la que se modifican los artículos 133, 160 a 166, 168 y 169 (BOE n.º 152, de 25 de junio de 2025)
- **LEY ORGÁNICA 3/2025, de 27 de junio**, por la que se modifica la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación (BOE n.º 155, de 28 de junio de 2025)
- **REAL DECRETO-LEY 8/2025, de 8 de julio**, por el que se declaran diversas iniciativas y programas como acontecimientos de excepcional interés público (BOE n.º 164, de 9 de julio de 2025)

- **CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD n.º 3631-2025**, en relación con el art. 10.2, 3 y 4, y art. 46.1 del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, y disposición final tercera del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo (BOE n.º 168, de 14 de julio de 2025)
- **RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD n.º 3640-2025**, contra el Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes para la garantía del interés superior de la infancia y la adolescencia ante situaciones de contingencias migratorias extraordinarias (BOE n.º 169, de 15 de julio de 2025)
- **RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD n.º 4001-2025**, contra el Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes para la garantía del interés superior de la infancia y la adolescencia ante situaciones de contingencias migratorias extraordinarias y Acuerdo de convalidación del referido Real Decreto-ley, adoptado por el Congreso de los Diputados en su sesión de 10 de abril de 2025 (BOE n.º 169, de 15 de julio de 2025)
- **RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD n.º 4321-2025**, contra el Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes para la garantía del interés superior de la infancia y la adolescencia ante situaciones de contingencias migratorias extraordinarias (BOE n.º 169, de 15 de julio de 2025)
- **RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD n.º 4397-2025**, contra el Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes para la garantía del interés superior de la infancia y la adolescencia ante situaciones de contingencias migratorias extraordinarias y Acuerdo de convalidación del citado Real Decreto-ley, adoptado por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión de 10 de abril de 2025 (BOE n.º 169, de 15 de julio de 2025)
- **RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD n.º 4458-2025**, contra el Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes para la garantía del interés superior de la infancia y la adolescencia ante situaciones de contingencias migratorias extraordinarias (BOE n.º 169, de 15 de julio de 2025)
- **RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD n.º 4527-2025**, contra el Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes para la garantía del interés superior de la infancia y la adolescencia ante situaciones de contingencias migratorias extraordinarias (BOE n.º 169, de 15 de julio de 2025)
- **CONFLICTO ENTRE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES n.º 4142-2025**, en relación con el Acuerdo de 17 de marzo de 2025 de disconformidad («veto presupuestario» ex art. 134.6 de la Constitución Española) con la tramitación de las enmiendas números 5, 104, 109 y 110, aprobadas por el Pleno del Senado, respecto del Proyecto de Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario (BOE n.º 169, de 15 de julio de 2025)
- **LEY 4/2025, de 24 de julio**, por la que se modifica la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra (BOE n.º 178, de 25 de julio de 2025)
- **LEY 5/2025, de 24 de julio**, por la que se modifican el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, y la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras (BOE n.º 178, de 25 de julio de 2025)
- **RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD n.º 4926-2025**, contra la disposición adicional octava, disposición transitoria única y disposición final decimonovena de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario (BOE n.º 180, de 28 de julio de 2025)
- **RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD n.º 4946-2025**, contra la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario (BOE n.º 180, de 28 de julio de 2025)
- **CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD n.º 3978-2025**, en relación con el artículo 15.seis del texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de tributos cedidos

por el Estado, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2011, de 28 de julio, por posible vulneración de los artículos 14, 139.2 y 157.2 CE y 9 c) LOFCA (BOE n.º 180, de 28 de julio de 2025)

- **LEY 6/2025, de 28 de julio**, de modificación de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, para la regulación de las inversiones en elementos patrimoniales afectos a la actividad de arrendamiento de vivienda en las Islas Canarias (BOE n.º 181, de 29 de julio de 2025)
- **LEY 7/2025, de 28 de julio**, por la que se crea la Agencia Estatal de Salud Pública y se modifica la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública (BOE n.º 181, de 29 de julio de 2025)
- **REAL DECRETO-LEY 9/2025, de 29 de julio**, por el que se amplía el permiso de nacimiento y cuidado, mediante la modificación del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, y el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, para completar la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo (BOE n.º 182, de 30 de julio de 2025)
- **REFORMA DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS de 10 de febrero de 1982** (BOE n.º 183, de 31 de julio de 2025)
- **REFORMA DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS de 10 de febrero de 1982** (BOE n.º 183, de 31 de julio de 2025)

## 1.2. LEYES AUTONÓMICAS Y DISPOSICIONES CON VALOR DE LEY

### 1.2.1. Comunidad Autónoma de Andalucía.

- **LEY 7/2024, de 23 de diciembre**, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2025 (BOE n.º 8, de 9 de enero de 2025)

### 1.2.2. Comunidad Autónoma de Aragón

- **LEY 5/2024, de 19 de diciembre**, de medidas de fomento de comunidades energéticas y autoconsumo industrial en Aragón (BOE n.º 23, de 27 de enero de 2025)
- **LEY 1/2025, de 15 de mayo**, de modificación del Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba, con el título de «Código del Derecho Foral de Aragón», el Texto Refundido de las Leyes civiles aragonesas, en materia de custodia o convivencia de los hijos y de sucesiones por causa de muerte (BOE n.º 131, de 31 de mayo de 2025)
- **LEY 2/2025, de 15 de mayo**, de modificación de la Ley 6/2023, de 23 de febrero, de protección y modernización de la agricultura social y familiar y del patrimonio agrario de Aragón (BOE n.º 131, de 31 de mayo de 2025)
- **DECRETO-LEY 1/2025, de 9 de abril**, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes en relación a determinadas prestaciones económicas y subvenciones de carácter social de la Comunidad Autónoma de Aragón para el año 2025 (BOE n.º 148, de 20 de junio de 2025)
- **LEY 3/2025, de 26 de junio**, de apoyo fiscal a la empresa familiar por la que se modifica el Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de tributos cedidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de septiembre, del Gobierno de Aragón (BOE n.º 171, de 17 de julio de 2025)
- **DECRETO-LEY 2/2025, de 11 de junio**, del Gobierno de Aragón, de medidas extraordinarias dirigidas a garantizar la provisión de puestos de difícil cobertura de personal estatutario sanitario licenciado con título de especialista en Ciencias de la Salud del Servicio Aragonés de Salud (BOE n.º 180, de 28 de julio de 2025)
- **DECRETO-LEY 3/2025, de 20 de junio**, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen medidas urgentes para la reparación de los daños causados y las pérdidas producidas en el territorio de Aragón como consecuencia de las lluvias torrenciales de los días 13 y 14 de junio de 2025 (BOE n.º 180, de 28 de julio de 2025)

- **DECRETO-LEY 4/2025, de 20 de junio**, del Gobierno de Aragón, por el que se concede un suplemento de crédito para atender al incremento retributivo del personal del sector público autonómico y a la reparación de los daños derivados de las lluvias torrenciales de los días 13 y 14 de junio de 2025, y se adoptan medidas urgentes en relación con determinadas subvenciones de interés económico (BOE n.º 180, de 28 de julio de 2025)
- **DECRETO-LEY 5/2025, de 18 de julio**, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen medidas urgentes para la reparación de los daños causados y las pérdidas producidas en el territorio de Aragón como consecuencia de las lluvias torrenciales de los días 11 y 12 de julio de 2025 (BOE n.º 196, de 15 de agosto de 2025)

### 1.2.3. Comunidad Autónoma de Canarias

- **DECRETO-LEY 1/2025, de 3 de febrero**, por el que se modifican determinadas medidas autonómicas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la bonificación extraordinaria y temporal del precio final de determinados combustibles derivados del refinado del petróleo para el periodo desde el día 1 de febrero de 2025 hasta el 31 de diciembre de 2025, y se determina la aplicación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario para la recuperación de diversas actividades en la isla de La Palma (BOE n.º 91, de 15 de abril de 2025)
- **DECRETO-LEY 2/2025, de 17 de marzo**, de medidas urgentes relativas al deber de atenerse al uso turístico y por el que se modifica la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias, y su Reglamento, aprobado por Decreto 85/2015, de 14 de mayo (BOE n.º 121, de 20 de mayo de 2025)
- **DECRETO-LEY 3/2025, de 21 de abril**, para la agilización de la tramitación de licencias urbanísticas y el impulso de la construcción de viviendas (BOE n.º 143, de 14 de junio de 2025)
- **LEY 1/2025, de 3 de junio**, de delimitación gráfica del asentamiento rural preexistente de Cofete, en el Parque Natural de Jandía, en la isla de Fuerteventura (BOE n.º 171, de 17 de julio de 2025)
- **LEY 2/2025, de 26 de junio**, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad, la gestión eficiente y la calidad en el empleo público de la

Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como para la protección de la infancia en el ámbito de los juegos de azar y apuestas (BOE n.º 181, de 29 de julio de 2025)

### 1.2.4. Comunidad Autónoma de Cantabria

- **LEY 1/2025, de 19 de marzo**, del Plan Estadístico 2025-2028 (BOE n.º 84, de 7 de abril de 2025)
- **LEY 2/2025, de 2 de abril**, de Simplificación Administrativa de Cantabria (BOE n.º 132, de 2 de junio de 2025)
- **RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD n.º 1014-2025**, en relación con la Ley 1/2024, de 8 de noviembre, de Derogación de la Ley de Cantabria 8/2021, de 17 de noviembre, de Memoria Histórica y Democrática de Cantabria (BOE n.º 164, de 9 de julio de 2025)
- **LEY 3/2025, de 30 de junio**, de Políticas de Juventud de Cantabria (BOE n.º 169, de 15 de julio de 2025)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA LEY 2/2025, de 2 de abril**, de Simplificación Administrativa de Cantabria (BOE n.º 187, de 5 de agosto de 2025)

### 1.2.5. Comunidad Autónoma de Castilla y León

- **LEY 1/2025, de 3 de julio**, de reforma de la Ley 4/2009, de 28 de mayo, de publicidad institucional de Castilla y León (BOE n.º 174, de 21 de julio de 2025)

### 1.2.6. Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha

- **LEY 4/2024, de 19 de julio**, de Integridad Pública de Castilla-La Mancha (BOE n.º 53, de 3 de marzo de 2025)
- **LEY 6/2024, de 20 de diciembre**, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2025 (BOE n.º 124, de 23 de mayo de 2025)
- **LEY 1/2025, de 17 de enero**, del Consejo Social de la Universidad de Castilla-La Mancha (BOE n.º 135, de 5 de junio de 2025)
- **LEY 2/2025, de 11 de abril**, de Medidas Administrativas y Tributarias de Castilla-La Mancha (BOE n.º 137, de 7 de junio de 2025)

### 1.2.7. Comunidad Autónoma de Cataluña

- **LEY 1/2025, de 8 de enero**, del Fondo Agrario y Ganadero (BOE n.º 15, de 17 de enero de 2025)
- **DECRETO-LEY 5/2025, de 25 de marzo**, por el que se adoptan medidas urgentes en materia fiscal, de gastos de personal y otras administrativas (BOE n.º 125, de 24 de mayo de 2025)
- **DECRETO-LEY 6/2025, de 25 de marzo**, por el que se adoptan medidas urgentes en materia del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos (BOE n.º 125, de 24 de mayo de 2025)
- **DECRETO-LEY 7/2025, de 25 de marzo**, de concesión de un suplemento de crédito a los presupuestos de la Generalitat de Catalunya para el 2023 prorrogados para el 2025 (BOE n.º 125, de 24 de mayo de 2025)
- **DECRETO-LEY 9/2025, de 29 de abril**, por el que se modifica el Decreto-ley 6/2025, de 25 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos (BOE n.º 125, de 24 de mayo de 2025)
- **DECRETO-LEY 4/2025, de 18 de marzo**, de medidas urgentes de comprobación de la viabilidad de los campings afectados por riesgo de inundación en Cataluña para garantizar la seguridad de las personas (BOE n.º 131, de 31 de mayo de 2025)
- **LEY 6/2025, de 21 de mayo**, de modificación de la Ley 16/2014, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea (BOE n.º 133, de 3 de junio de 2025)
- **DECRETO-LEY 8/2025, de 29 de abril**, de concesión de un suplemento de crédito a los presupuestos de la Generalitat de Catalunya para el 2023 prorrogados para el 2025 (BOE n.º 135, de 5 de junio de 2025)
- **DECRETO-LEY 11/2025, de 22 de mayo**, de concesión de un suplemento de crédito a los presupuestos de la Generalitat de Catalunya para el 2023 prorrogados para el 2025 (BOE n.º 160, de 4 de julio de 2025)
- **CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD n.º 4172-2025**, en relación con los artículos 6.4 (en su redacción original) y 9.4 de la Ley de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la

pobreza energética, por posible vulneración del artículo 149.1.13.<sup>a</sup> y 25.<sup>a</sup> de la Constitución Española (BOE n.º 168, de 14 de julio de 2025)

- **DECRETO-LEY 10/2025, de 13 de mayo**, por el que se modifica el Decreto-ley 6/2025, de 25 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos (BOE n.º 169, de 15 de julio de 2025)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DEL DECRETO-LEY 7/2025, de 25 de marzo**, de concesión de un suplemento de crédito a los presupuestos de la Generalitat de Catalunya para el 2023 prorrogados para el 2025 (BOE n.º 169, de 15 de julio de 2025)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DEL DECRETO-LEY 8/2025, de 29 de abril**, de concesión de un suplemento de crédito a los presupuestos de la Generalitat de Catalunya para el 2023 prorrogados para el 2025 (BOE n.º 169, de 15 de julio de 2025)
- **LEY 7/2025, de 30 de julio**, de cambio de adscripción comarcal y veguerial del municipio de Aiguafreda (BOE n.º 195, de 14 de agosto de 2025)
- **LEY 8/2025, de 30 de julio**, del Estatuto de los municipios rurales (BOE n.º 195, de 14 de agosto de 2025)
- **DECRETO-LEY 12/2025, de 3 de junio**, para aumentar la resiliencia del suministro eléctrico en Cataluña (BOE n.º 196, de 15 de agosto de 2025)
- **DECRETO-LEY 13/2025, de 1 de julio**, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de escolarización a partir del curso 2025-2026 (BOE n.º 196, de 15 de agosto de 2025)
- **DECRETO-LEY 14/2025, de 15 de julio**, por el que se modifica la Ley 5/1994, de 4 de mayo, de regulación de los servicios de prevención y extinción de incendios y de salvamentos de Cataluña (BOE n.º 196, de 15 de agosto de 2025)

### 1.2.8. Comunidad Autónoma de Extremadura

- **DECRETO-LEY 2/2025, de 19 de mayo**, de simplificación en materia de urbanismo para la agilización de la aprobación del planeamiento y su ejecución para el impulso a la promoción de vivienda y otras medidas urgentes en materia de energía y función pública (BOE n.º 159, de 3 de julio de 2025)

- **DECRETO-LEY 3/2025, de 27 de mayo**, de ayuda excepcional de emergencia a explotaciones ovinas y de cereza especialmente afectadas por desastres naturales en el marco del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) (BOE n.º 174, de 21 de julio de 2025)
- **DECRETO-LEY 4/2025, de 24 de junio**, de medidas urgentes en materia de función pública (BOE n.º 191, de 9 de agosto de 2025)

### 1.2.9. Comunidad Autónoma de las Illes Balears

- **LEY 7/2024, de 11 de diciembre**, de medidas urgentes de simplificación y racionalización administrativas de las administraciones públicas de las Illes Balears (BOE n.º 15, de 17 de enero de 2025)
- **DECRETO-LEY 2/2025, de 21 de febrero**, de suspensión de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor y de licencias de autotaxi (BOE n.º 124, de 23 de mayo de 2025)
- **DECRETO-LEY 3/2025, de 14 de marzo**, de actuaciones urgentes destinadas a la obtención de suelo mediante proyectos residenciales estratégicos en el municipio de Palma (BOE n.º 124, de 23 de mayo de 2025)
- **RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD n.º 1843-2025**, contra el artículo 7, apartados 1, 2, 3 y 5, y la disposición derogatoria única, letra d), del Decreto-ley 5/2024, de 13 de diciembre, por el que se modifican diversas normas del ordenamiento jurídico de las Illes Balears en materia de espacios naturales, fomento, agricultura, educación, empleo público, turismo, urbanismo y vivienda (BOE n.º 135, de 5 de junio de 2025)
- **RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD n.º 1840-2025**, contra los artículos 37.5 y 6, 39.9 y 54.19, disposición adicional séptima, disposición transitoria cuarta y disposición derogatoria única, letras m) y n), de la Ley 7/2024, de 11 de diciembre, de medidas urgentes de simplificación y racionalización administrativas de las administraciones públicas de las Illes Balears (BOE n.º 145, de 17 de junio de 2025)
- **LEY 1/2025, de 13 de junio**, para prevenir la celebración de fiestas y actividades molestas en viviendas que se comercialicen como estancias turísticas (BOE n.º 168, de 14 de julio de 2025)

- **LEY 2/2025, de 18 de junio**, de medidas urgentes para la protección de las personas y el medio natural en el ámbito de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en lo que se refiere a determinadas explotaciones ganaderas intensivas de aves de corral (BOE n.º 168, de 14 de julio de 2025)
- **DECRETO-LEY 4/2025, de 11 de abril**, contra la oferta ilegal, de medidas transitorias para la oferta, y por la calidad turística de las Illes Balears (BOE n.º 168, de 14 de julio de 2025)
- **DECRETO-LEY 5/2025, de 16 de mayo**, de medidas extraordinarias y urgentes en materia de capitalidad de Palma y Eivissa, de Menorca reserva de biosfera y de transporte interinsular de residuos de Formentera a Ibiza (BOE n.º 168, de 14 de julio de 2025)
- **LEY 3/2025, de 4 de julio**, de medidas dirigidas a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral en las Illes Balears (BOE n.º 174, de 21 de julio de 2025)

### 1.2.10. Comunidad Autónoma de Galicia

- **LEY 1/2025, de 14 de marzo**, de servicios de los medios públicos de comunicación audiovisual de Galicia para la sociedad digital (BOE n.º 75, de 28 de marzo de 2025)

### 1.2.11. Comunidad Autónoma de Madrid

- **LEY 9/2024, de 26 de diciembre**, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2025 (BOE n.º 68, de 20 de marzo de 2025)
- **RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD n.º 2287-2025**, contra el artículo 4 de la Ley 8/2024, de 26 de diciembre, de medidas para la mejora de la gestión pública en el ámbito local y autonómico de la Comunidad de Madrid, en cuanto añade los artículos 87, 88 y 89, apartados 2 y 3, a la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (BOE n.º 88, de 11 de abril de 2025)
- **REFORMA DEL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA DE MADRID**, aprobada por el Pleno de la Asamblea de Madrid, en su sesión ordinaria celebrada el día 19 de junio de 2025 (BOE n.º 166, de 11 de julio de 2025)

### 1.2.12. Comunidad Autónoma del País Vasco

- **CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA LEY 8/2024, de 20 de diciembre**, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2025 (BOE n.º 34, de 8 de febrero de 2025)
- **LEY 1/2025, de 20 de marzo**, de modificación de la Ley 2/2011, de 17 de marzo, de Caza (BOE n.º 89, de 12 de abril de 2025)
- **LEY 2/2025, de 8 de mayo**, de creación del Colegio Oficial de Criminología de Euskadi-Kriminologiaren Euskadiko Elkargo Ofiziala (BOE n.º 136, de 6 de junio de 2025)
- **LEY 3/2025, de 8 de mayo**, de modificación de la Ley 12/2012, de 21 de junio, contra el Dopaje en el Deporte en el País Vasco (BOE n.º 136, de 6 de junio de 2025)
- **LEY 4/2025, de 22 de mayo**, de creación del Euskadiko Ingurumen Zientzietako Tituludunen Elkargo Profesionala-Colegio Profesional de Personas Tituladas en Ciencias Ambientales de Euskadi (BOE n.º 139, de 10 de junio de 2025)
- **LEY 5/2025, de 22 de mayo**, de modificación de la Ley 8/2024, de 20 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2025 (BOE n.º 139, de 10 de junio de 2025)

### 1.2.13. Comunidad Autónoma de la Región de Murcia

- **LEY 1/2025, de 17 de febrero**, de modificación de la Ley 5/2001, de 5 de diciembre, de personal estatutario del Servicio Murciano de Salud (BOE n.º 65, de 17 de marzo de 2025)
- **LEY 2/2025, de 4 de julio**, de modificación de la Ley 5/2017, de 5 de julio, de participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito de la Región de Murcia (BOE n.º 187, de 5 de agosto de 2025)
- **LEY 3/2025, de 23 de julio**, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2025 (BOE n.º 187, de 5 de agosto de 2025)

### 1.2.14. Comunidad Foral de Navarra

- **LEY FORAL 2/2025, de 3 de marzo**, por la que se aprueba el plan de estadística de navarra 2025-2028, y se modifica la ley foral 11/1997, de 27 de junio, de estadística de navarra (BOE n.º 69, de 21 de marzo de 2025)
- **LEY FORAL 3/2025, de 20 de marzo**, de modificación de la Ley Foral 33/2013, de 26 de noviembre, de reconocimiento y reparación moral de las ciudadanas y ciudadanos navarros asesinados y víctimas de la represión a raíz del golpe militar de 1936 (BOE n.º 84, de 7 de abril de 2025)
- **LEY FORAL 4/2025, de 9 de abril**, reguladora de la Agencia de transición energética de Navarra (BOE n.º 123, de 22 de mayo de 2025)
- **LEY FORAL 5/2025, de 9 de abril**, por la que se modifica la Ley Foral 2/1989, de 13 de marzo, reguladora de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (BOE n.º 123, de 22 de mayo de 2025)
- **DECRETO FORAL LEGISLATIVO 1/2025, de 2 de abril**, de armonización tributaria, por el que se modifica el Impuesto sobre el Valor Añadido (BOE n.º 123, de 22 de mayo de 2025)
- **DECRETO-LEY FORAL 1/2025, de 7 de mayo**, por el que se aprueban medidas extraordinarias y urgentes en materia de personal para la reducción de la temporalidad en las Administraciones Públicas de Navarra (BOE n.º 144, de 16 de junio de 2025)
- **LEY FORAL 6/2025, de 15 de mayo**, de modificación de Ley Foral 16/2022, de 30 de mayo, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en los puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de la Comunidad Foral de Navarra (BOE n.º 153, de 26 de junio de 2025)
- **LEY FORAL 7/2025, de 4 de junio**, por la que se aprueban medidas extraordinarias y urgentes en materia de personal para la reducción de la temporalidad en las Administraciones Públicas de Navarra (BOE n.º 159, de 3 de julio de 2025)
- **LEY FORAL 8/2025, de 30 de junio**, de modificación de la Ley Foral 9/2005, de 6 de julio, del Taxi (BOE n.º 168, de 14 de julio de 2025)

- **LEY FORAL 9/2025, de 30 de junio**, para el Derecho a la Vivienda Asequible en Navarra, que modifica la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra, y el Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo (BOE n.º 181, de 29 de julio de 2025)
- **LEY FORAL 10/2025, de 1 de julio**, de concesión de suplementos de crédito por importe total de 3.657.469,68 euros y de crédito extraordinario por importe de 127.260,00 euros en varios departamentos del Gobierno de Navarra en el presupuesto de 2025 (BOE n.º 181, de 29 de julio de 2025)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA LEY FORAL 9/2025, de 30 de junio**, para el derecho a la vivienda asequible en Navarra, que modifica la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra, y el Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo (BOE n.º 202, de 22 de agosto de 2025)

### 1.2.15. Comunidad Autónoma del Principado de Asturias

- **LEY 1/2025, de 19 de febrero**, de Ciencia, Tecnología e Innovación (BOE n.º 62, de 13 de marzo de 2025)
- **LEY 2/2025, de 30 de abril**, de modificación, en materia de órganos de selección de personal estatutario, de la Ley 7/2019, de 29 de marzo, de Salud (BOE n.º 123, de 22 de mayo de 2025)

### 1.2.16. Comunidad Autónoma de La Rioja

- **LEY 1/2025, de 28 de febrero**, de medidas urgentes para el acceso a la vivienda (BOE n.º 63, de 14 de marzo de 2025)
- **LEY 2/2025, de 23 de mayo**, por la que se modifica la Ley 2/2023, de 31 de enero, de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja (BOE n.º 133, de 3 de junio de 2025)
- **LEY 3/2025, de 23 de junio**, de garantías y derechos de las personas con necesidades paliativas (BOE n.º 159, de 3 de julio de 2025)
- **LEY 4/2025, de 1 de julio**, del paisaje de La Rioja (BOE n.º 167, de 12 de julio de 2025)

- **LEY 5/2025, de 21 de julio**, de medidas fiscales de apoyo al medio rural (BOE n.º 195, de 14 de agosto de 2025)
- **LEY 6/2025, de 21 de julio**, de medidas hacendísticas, presupuestarias, tributarias y administrativas (BOE n.º 195, de 14 de agosto de 2025)

### 1.2.17. Comunidad Valenciana

- **LEY 8/2024, de 30 de diciembre**, de accesibilidad universal de la Comunitat Valenciana (BOE n.º 15, de 17 de enero de 2025)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA LEY 8/2024, de 30 de diciembre**, de accesibilidad universal de la Comunitat Valenciana (BOE n.º 58, de 8 de marzo de 2025)
- **LEY 1/2025, de 15 de abril**, de medidas extraordinarias en materia de personal del Sistema Valenciano de Salud; y, de organización, gestión y prestación de servicios sanitarios y educativos, para dar respuesta y favorecer la recuperación después de las graves inundaciones acontecidas el 29 de octubre de 2024, en la Comunitat Valenciana (BOE n.º 119, de 17 de mayo de 2025)
- **LEY 2/2025, de 15 de abril**, de medidas urbanísticas urgentes para favorecer las tareas de reconstrucción después de los daños producidos por la dana (BOE n.º 119, de 17 de mayo de 2025)
- **RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD n.º 3112-2025**, contra los artículos 1, apartado 3; 2; 3, inciso «las obligaciones establecidas en el artículo segundo y en» del apartado 1 y apartado 5; disposición transitoria segunda y disposición derogatoria única de la Ley 5/2024, de 26 de julio, de Concordia de la Comunitat Valenciana (BOE n.º 135, de 5 de junio de 2025)
- **RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD n.º 3276-2025**, contra los artículos 1, 2, 3, 4 y 5, disposición adicional primera y anexos I y II del Decreto-ley 4/2025, de 4 de febrero, del Consell, de modificación de la Ley 5/2018, de 6 de marzo, de la Generalitat, de la Huerta de València, y del Decreto 219/2018, de 30 de noviembre, del Consell, por el que se aprueba el Plan de acción territorial de ordenación y dinamización de la Huerta de València (BOE n.º 135, de 5 de junio de 2025)

- **LEY 3/2025, de 22 de mayo**, de protección y ordenación de la costa valenciana (BOE n.º 139, de 10 de junio de 2025)
- **LEY 4/2025, de 22 de mayo**, de voluntariado de la Comunitat Valenciana (BOE n.º 139, de 10 de junio de 2025)
- **LEY 5/2025, de 30 de mayo**, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat (BOE n.º 143, de 14 de junio de 2025)
- **LEY 6/2025, de 30 de mayo**, de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2025 (BOE n.º 143, de 14 de junio de 2025)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA LEY 5/2025**, de 30 de mayo, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat (BOE n.º 148, de 20 de junio de 2025)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA LEY 6/2025, de 30 de mayo**, de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2025 (BOE n.º 159, de 3 de julio de 2025)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA LEY 8/2024**, de 30 de diciembre, de accesibilidad universal de la Comunitat Valenciana (BOE n.º 168, de 14 de julio de 2025)

### 1.3. REALES DECRETOS Y DECRETOS

- **REAL DECRETO 350/2025, de 30 de abril**, por el que se modifica el Estatuto de la Entidad Pública Empresarial ICEX España Exportación e Inversiones (ICEX), aprobado por el Real Decreto 1636/2011, de 14 de noviembre (BOE n.º 105, de 1 de mayo de 2025)
- **REAL DECRETO 267/2025, de 8 de abril**, por el que se modifica la denominación de la Real Academia Nacional de Farmacia y se aprueban sus Estatutos (BOE n.º 105, de 1 de mayo de 2025)
- **REAL DECRETO 353/2025, de 30 de abril**, por el que se modifica el Real Decreto 207/2024, de 27 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior (BOE n.º 105, de 1 de mayo de 2025)
- **REAL DECRETO 360/2025, de 6 de mayo**, por el que se modifica el Real Decreto 246/2024, de 8 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Igualdad, y se modifica el Real Decreto 1009/2023, de 5 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales (BOE n.º 110, de 7 de mayo de 2025)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DEL REAL DECRETO 250/2025, de 25 de marzo**, por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre y se regulan determinadas medidas de impulso de la evolución tecnológica de la televisión digital terrestre (BOE n.º 112, de 9 de mayo de 2025)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DEL REAL DECRETO 252/2025, de 1 de abril**, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto Complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud (BOE n.º 113, de 10 de mayo de 2025)
- **REAL DECRETO 352/2025, de 30 de abril**, por el que se aprueban los Estatutos Generales de los Colegios Oficiales de la Arquitectura Técnica y de su Consejo General (BOE n.º 113, de 10 de mayo de 2025)
- **REAL DECRETO 389/2025, de 13 de mayo**, por el que se modifica el Estatuto de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, aprobado por el Real Decreto 331/2002, de 5 de abril, para regular el régimen de determinados cargos académicos de la Universidad (BOE n.º 116, de 14 de mayo de 2025)
- **REAL DECRETO 390/2025, de 13 de mayo**, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a salas de exhibición cinematográfica para fomentar el acceso al cine de las personas de 65 o más años durante el periodo 2025-2026 (BOE n.º 116, de 14 de mayo de 2025)
- **REAL DECRETO 394/2025, de 13 de mayo**, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de ordenación y gestión del litoral (BOE n.º 120, de 19 de mayo de 2025)
- **DECRETO 98/2025, de 30 de abril**, por el que se aprueban los estatutos de la Universidad de Sevilla (BOE n.º 121, de 20 de mayo de 2025)

- **REAL DECRETO 396/2025, de 20 de mayo**, por el que se regula el pasaporte de servicio (BOE n.º 122, de 21 de mayo de 2025)
- **REAL DECRETO 397/2025, de 20 de mayo**, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a la Fundación Francisco Giner de los Ríos (Institución Libre de Enseñanza) y a la Corporación de Radio y Televisión Española, SA, Corporación RTVE, por actividades relacionadas con la educación durante los ejercicios 2024 y 2025 (BOE n.º 122, de 21 de mayo de 2025)
- **REAL DECRETO 398/2025, de 20 de mayo**, por el que se modifica el Real Decreto 262/2019, de 12 de abril, por el que se establece la estructura de las Consejerías del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en el exterior y se regula la organización, funciones y provisión de puestos de trabajo (BOE n.º 122, de 21 de mayo de 2025)
- **REAL DECRETO 399/2025, de 20 de mayo**, por el que se regula la concesión de una subvención directa a la Federación Española de Municipios y Provincias en el marco del Acuerdo sobre Fondos de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas (BOE n.º 122, de 21 de mayo de 2025)
- **SENTENCIA de 30 de abril de 2025**, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que estima la cuestión de ilegalidad interpuesta al considerar ilegal el artículo 29.4 del Real Decreto 1111/2015, de 11 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de adquisición y pérdida de la condición de militar y situaciones administrativas de los militares profesionales (BOE n.º 125, de 24 de mayo de 2025)
- **AUTO de 8 de mayo de 2025**, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que aclara la sentencia de 30 de abril de 2025, recaída en la cuestión de ilegalidad número 1/2025, en el sentido de rectificar el error material advertido en el fallo al referirse al Real Decreto 11/2015 cuando lo correcto era Real Decreto 1111/2025 (BOE n.º 125, de 24 de mayo de 2025)
- **REAL DECRETO 402/2025, de 27 de mayo**, por el que se regula el procedimiento previo para determinar los supuestos en los que procede permitir anticipar la edad de jubilación en el sistema de la Seguridad Social mediante la aplicación de coeficientes reductores (BOE n.º 128, de 28 de mayo de 2025)
- **REAL DECRETO 403/2025, de 27 de mayo**, por el que se modifican el Real Decreto 1431/2009, de 11 de septiembre, por el que se reorganiza el Consejo Jacobeo; el Real Decreto 172/2010, de 19 de febrero, por el que se regula el Patronato del Museo Nacional y Centro de Investigación de Altamira; el Real Decreto 191/2023, de 21 de marzo, por el que se establecen las normas reguladoras del Bono Cultural Joven; y el Real Decreto 323/2024, de 26 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Cultura, y se modifica el Real Decreto 1009/2023, de 5 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales (BOE n.º 128, de 28 de mayo de 2025)
- **REAL DECRETO 410/2025, de 27 de mayo**, por el que se regula la concesión directa de subvenciones al Instituto de España y a las Reales Academias y Academias de ámbito nacional (BOE n.º 128, de 28 de mayo de 2025)
- **REAL DECRETO 412/2025, de 27 de mayo**, por el que se determina la naturaleza, estructura y funciones de la Intervención General de la Seguridad Social (BOE n.º 128, de 28 de mayo de 2025)
- **REAL DECRETO 422/2025, de 3 de junio**, por el que se dotan nuevas plazas en Secciones de Violencia sobre la Mujer, se crean Secciones de Violencia contra la Infancia y la Adolescencia, y se amplía y modifica la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal (BOE n.º 134, de 4 de junio de 2025)
- **DECRETO 77/2024, de 5 de diciembre**, por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad de Oviedo (BOE n.º 135, de 5 de junio de 2025)
- **SENTENCIA de 13 de noviembre de 2017**, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que estima parcialmente el recurso número 4090/2015 contra el Real Decreto 839/2015, de 21 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 369/1999, de 5 de marzo, sobre términos y condiciones de inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de los ministros de culto de las iglesias pertenecientes a la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (BOE n.º 136, de 6 de junio de 2025)
- **SENTENCIA de 19 de marzo de 2025**, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que estima el recurso número 451/2024 contra el Real Decreto 366/2024,

de 9 de abril, de ampliación de funciones y servicios traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 2808/1980, de 26 de septiembre, en materia de enseñanza (homologación y declaración de equivalencia de títulos obtenidos en el marco de sistemas de educación superior extranjeros) (BOE n.º 136, de 6 de junio de 2025)

- **SENTENCIA de 19 de marzo de 2025**, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que estima el recurso número 462/2024 contra el Real Decreto 366/2024, de 9 de abril, de ampliación de funciones y servicios traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 2808/1980, de 26 de septiembre, en materia de enseñanza (homologación y declaración de equivalencia de títulos obtenidos en el marco de sistemas de educación superior extranjeros) (BOE n.º 136, de 6 de junio de 2025)
- **SENTENCIA de 6 de mayo de 2025**, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo número 447/2023 contra la aprobación del Plan hidrológico para el tercer ciclo de planificación de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo a través del Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro (BOE n.º 136, de 6 de junio de 2025)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DEL REAL DECRETO 396/2025, de 20 de mayo**, por el que se regula el pasaporte de servicio (BOE n.º 143, de 14 de junio de 2025)
- **REAL DECRETO 465/2025, de 10 de junio**, por el que se modifica el Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, en materia de señalización de tráfico (BOE n.º 145, de 17 de junio de 2025)
- **REAL DECRETO 482/2025, de 17 de junio**, por el que se modifica el Real Decreto 534/2024, de 11 de junio, por el que se regulan los requisitos de acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de Grado, las características básicas de la prueba de acceso y la normativa básica de los procedimientos de admisión (BOE n.º 146, de 18 de junio de 2025)
- **REAL DECRETO 483/2025, de 17 de junio**, por el que se establecen los requisitos y se regula el procedimiento para reconocer el derecho a la compensación económica para las víctimas del amianto (BOE n.º 146, de 18 de junio de 2025)
- **SENTENCIA de 13 de mayo de 2025**, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación de la Unión Sindical Obrera contra el Real Decreto 709/2024, de 23 de julio, por el que se crean y regulan los órganos de coordinación, seguimiento y participación del II Plan Nacional de Derechos Humanos, declarando que es contrario a Derecho y nulo el inciso «más representativas» del artículo 4.1.c), 6.º del citado Real Decreto, por vulneración del derecho a la libertad sindical en conexión con el derecho de igualdad de la recurrente, desestimando la demanda en todo lo demás (BOE n.º 150, de 23 de junio de 2025)
- **REAL DECRETO 511/2025, de 17 de junio**, de traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral del Estado sobre autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena de las personas extranjeras cuya relación laboral se desarrolle en el País Vasco (BOE n.º 151, de 24 de junio de 2025)
- **REAL DECRETO 512/2025, de 17 de junio**, de ampliación de las funciones de la Administración del Estado traspasadas a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 895/2011, de 24 de junio, en materia de Función Pública Inspector de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (BOE n.º 151, de 24 de junio de 2025)
- **REAL DECRETO 529/2025, de 24 de junio**, por el que se regula la concesión directa de una subvención de la Secretaría de Estado para la Unión Europea al Consejo Federal Español del Movimiento Europeo y a la Liga Europea de Cooperación Económica para el fomento de los valores sociales y culturales en el proceso de integración europea (BOE n.º 152, de 25 de junio de 2025)
- **REAL DECRETO 530/2025, de 24 de junio**, por el que se adoptan las disposiciones organizativas y estatutarias del personal de la Administración de Justicia necesarias para implementar en las

Oficinas judiciales y en las Oficinas de Justicia en los municipios el modelo de organización judicial establecido por la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia (BOE n.º 152, de 25 de junio de 2025)

- **REAL DECRETO 536/2025, de 24 de junio**, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos de España (BOE n.º 152, de 25 de junio de 2025)
- **DECRETO 65/2025, de 25 de junio**, del Gobierno de Aragón, por el que se acuerda el diseño y estructura de la Oficina Judicial para los Tribunales de Instancia que han de constituirse con fecha 1 de julio de 2025 en la Comunidad Autónoma de Aragón, conforme a las previsiones de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de Eficiencia del Servicio Público de Justicia (BOE n.º 156, de 30 de junio de 2025)
- **DECRETO 66/2025, de 25 de junio**, del Gobierno de Aragón, por el que se crean las Agrupaciones de Oficinas de Justicia en los municipios de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOE n.º 156, de 30 de junio de 2025)
- **REAL DECRETO 560/2025, de 1 de julio**, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a las confesiones religiosas minoritarias firmantes de acuerdos de cooperación con el Estado (BOE n.º 158, de 2 de julio de 2025)
- **REAL DECRETO 561/2025, de 1 de julio**, por el que se modifica el Real Decreto 100/2025, de 18 de febrero, por el que se desarrollan la regulación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y los informes de evaluación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (BOE n.º 158, de 2 de julio de 2025)
- **REAL DECRETO 565/2025, de 1 de julio**, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Generalitat de Cataluña para la celebración del Congreso Internacional de Archivos (BOE n.º 158, de 2 de julio de 2025)
- **REAL DECRETO 534/2025, de 24 de junio**, por el que se regula la concesión directa de subvenciones con cargo a los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para la realización de

inversiones en la red de transporte de energía eléctrica destinadas a proyectos estratégicos de descarbonización (BOE n.º 160, de 4 de julio de 2025)

- **REAL DECRETO 535/2025, de 24 de junio**, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión directa de ayudas a proyectos españoles por su participación en el esquema «Subasta como Servicio» del Banco Europeo del Hidrógeno, seleccionados por la Agencia Ejecutiva Europea de Clima, Infraestructuras y Medio Ambiente (CINEA), y se aprueba la primera convocatoria dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, financiado por la Unión Europea -Next Generation EU (BOE n.º 161, de 5 de julio de 2025)
- **REAL DECRETO 607/2025, de 8 de julio**, por el que se modifica el Real Decreto 95/2009, de 6 de febrero, por el que se regula el Sistema de registros administrativos de apoyo a la Administración de Justicia (BOE n.º 164, de 9 de julio de 2025)
- **REAL DECRETO 612/2025, de 8 de julio**, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Agència Catalana del Patrimoni Cultural para la museografía del Museo Nacional Arqueológico de Tarragona (BOE n.º 164, de 9 de julio de 2025)
- **REAL DECRETO 613/2025, de 8 de julio**, por el que se regula la concesión directa de diversas subvenciones a las universidades españolas integradas en Alianzas Europeas de Universidades seleccionadas por la Comisión Europea (BOE n.º 164, de 9 de julio de 2025)
- **REAL DECRETO 563/2025, de 1 de julio**, por el que se modifican el Real Decreto 2668/1998, de 11 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Organismo autónomo Comisionado para el Mercado de Tabacos, y el Real Decreto 1199/1999, de 9 de julio, por el que se desarrolla la Ley 13/1998, de 4 de mayo, de Ordenación del mercado de tabacos y normativa tributaria, y se regula el estatuto concesional de la red de expendedurías de tabaco y timbre (BOE n.º 165, de 10 de julio de 2025)
- **REAL DECRETO 610/2025, de 8 de julio**, por el que se regula la concesión directa de subvenciones para la financiación de inversiones realizadas en los municipios de la Comarca del Campo de Gibraltar (BOE n.º 167, de 12 de julio de 2025)

- **REAL DECRETO 537/2025, de 24 de junio**, por el que se modifica el Real Decreto 335/2023, de 3 de mayo, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de España para el desarrollo de la red de Oficinas Acelera Pyme en las Cámaras de Comercio, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (BOE n.º 167, de 12 de julio de 2025)
- **DECRETO 122/2024, de 24 de septiembre**, del Consell, por el que se aprueban los Estatutos de la Universitat Politècnica de València (BOE n.º 167, de 12 de julio de 2025)
- **REAL DECRETO 633/2025, de 15 de julio**, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2025-2028 (BOE n.º 170, de 16 de julio de 2025)
- **REAL DECRETO 634/2025, de 15 de julio**, por el que se regula la concesión directa por el Servicio Público de Empleo Estatal de subvenciones en el ámbito del empleo y de la formación en el trabajo, para el ejercicio presupuestario 2025 (BOE n.º 170, de 16 de julio de 2025)
- **REAL DECRETO 635/2025, de 15 de julio**, por el que se modifica el Real Decreto 1073/2021, de 7 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones destinadas a la financiación del Plan Nacional de Sostenibilidad Turística en Destinos Xacobeo 2021, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (BOE n.º 170, de 16 de julio de 2025)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DEL REAL DECRETO 613/2025, de 8 de julio**, por el que se regula la concesión directa de diversas subvenciones a las universidades españolas integradas en Alianzas Europeas de Universidades seleccionadas por la Comisión Europea (BOE n.º 170, de 16 de julio de 2025)
- **REAL DECRETO 636/2025, de 15 de julio**, por el que se crea el Comité ejecutivo del Mecanismo Reinicia+ FOCIT DANA y se modifican el Real Decreto 1009/2023, de 5 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales y el Real Decreto 409/2024, de 23 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Industria y Turismo (BOE n.º 170, de 16 de julio de 2025)
- **SENTENCIA de 22 de mayo de 2025**, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación de la Unión de Uniones de Agricultores y Ganaderos contra el Real Decreto 1024/2022, de 13 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a asociaciones de autónomos y empresarios para la realización de actuaciones de difusión y acompañamiento entre los colectivos de autónomos, jóvenes empresarios y agricultores y ganaderos en el marco del Programa Kit Digital (BOE n.º 170, de 16 de julio de 2025)
- **REAL DECRETO 651/2025, de 15 de julio**, por el que se aprueba la oferta de empleo público correspondiente al ejercicio 2025 (BOE n.º 170, de 16 de julio de 2025)
- **REAL DECRETO 658/2025, de 22 de julio**, por el que se regulan las medidas a adoptar en situaciones de contingencia migratoria extraordinaria para la protección del interés superior de la infancia y la adolescencia migrante no acompañada (BOE n.º 176, de 23 de julio de 2025)
- **REAL DECRETO 659/2025, de 22 de julio**, por el que se modifica el Real Decreto 390/2021, de 1 de junio, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios (BOE n.º 176, de 23 de julio de 2025)
- **REAL DECRETO 660/2025, de 22 de julio**, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Federación Española de Municipios y Provincias para la financiación de los gastos de funcionamiento de su actividad (BOE n.º 176, de 23 de julio de 2025)
- **REAL DECRETO 661/2025, de 22 de julio**, por el que se regula la concesión directa de subvenciones para gastos de funcionamiento de fundaciones y asociaciones vinculadas con partidos políticos con representación en las Cortes Generales que realicen actividades de estudio y desarrollo del pensamiento político y social (BOE n.º 176, de 23 de julio de 2025)
- **REAL DECRETO 662/2025, de 22 de julio**, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a entidades relacionadas con el patrimonio cultural y las bellas artes (BOE n.º 176, de 23 de julio de 2025)

- **REAL DECRETO 663/2025, de 22 de julio**, por el que se regula la concesión directa de subvenciones destinadas a actuaciones de interés público, social y cultural relacionadas con diversos ámbitos de la cultura (BOE n.º 176, de 23 de julio de 2025)
- **REAL DECRETO 664/2025, de 22 de julio**, por el que se crea el Comité Interministerial de seguimiento de la Estrategia de la Industria Farmacéutica (BOE n.º 176, de 23 de julio de 2025)
- **REAL DECRETO 665/2025, de 22 de julio**, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Federación Española de Municipios y Provincias para el fomento de políticas de reducción de la demanda de drogas y otras adicciones, financiada con cargo al Fondo de bienes decomisados por tráfico ilícito de drogas y otros delitos relacionados durante el ejercicio de 2025 (BOE n.º 176, de 23 de julio de 2025)
- **REAL DECRETO 666/2025, de 22 de julio**, por el que se regula la concesión directa de diversas subvenciones en materia de medicamentos y productos sanitarios durante el ejercicio 2025 (BOE n.º 176, de 23 de julio de 2025)
- **REAL DECRETO 667/2025, de 22 de julio**, por el que se regula la concesión directa de una subvención al Consorcio Nacional de Entidades de ELA (ConELA) para la mejora de la calidad de vida de personas afectadas por esclerosis lateral amiotrófica en fases avanzadas (BOE n.º 176, de 23 de julio de 2025)
- **REAL DECRETO 668/2025, de 22 de julio**, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Federación Española de Municipios y Provincias para la prestación del Servicio de teleasistencia móvil a víctimas de violencia contra las mujeres (servicio ATENPRO) (BOE n.º 176, de 23 de julio de 2025)
- **SENTENCIA de 4 de julio de 2025**, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación de la Asociación del Consejo Europeo del Pistacho (CEP) contra el Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, por el que aprueba la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental; Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro (BOE n.º 176, de 23 de julio de 2025)
- **REAL DECRETO 676/2025, de 28 de julio**, por el que se aprueba la estructura de la Presidencia del Gobierno (BOE n.º 181, de 29 de julio de 2025)
- **REAL DECRETO 609/2025, de 8 de julio**, por el que se modifica el Reglamento de especialidades fundamentales de las Fuerzas Armadas, aprobado por Real Decreto 711/2010, de 28 de mayo (BOE n.º 182, de 30 de julio de 2025)
- **REAL DECRETO 679/2025, de 29 de julio**, por el que se regula la concesión directa de subvenciones en determinados ámbitos de actuación del Ministerio del Interior (BOE n.º 182, de 30 de julio de 2025)
- **REAL DECRETO 681/2025, de 29 de julio**, por el que se regula el Fondo de Emprendimiento y de la Pequeña y Mediana Empresa (FEPYME), F.C.P.J (BOE n.º 182, de 30 de julio de 2025)
- **REAL DECRETO 685/2025, de 29 de julio**, por el que se modifica el Real Decreto 675/2014, de 1 de agosto, por el que se establecen las bases reguladoras de ayudas para el impulso económico de las comarcas mineras del carbón, mediante el desarrollo de proyectos de infraestructuras y proyectos de restauración de zonas degradadas a causa de la actividad minera (BOE n.º 182, de 30 de julio de 2025)
- **REAL DECRETO 687/2025, de 29 de julio**, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Fundació Barcelona Mobile World Capital Foundation (BOE n.º 182, de 30 de julio de 2025)
- **REAL DECRETO 688/2025, de 29 de julio**, por el que se modifica el Real Decreto 857/2021, de 5 de octubre, por el que se regula la concesión directa de una subvención al Instituto Universitario Europeo para el desarrollo de las actividades de la Cátedra sobre Inteligencia Artificial y Democracia, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (BOE n.º 182, de 30 de julio de 2025)
- **REAL DECRETO 689/2025, de 29 de julio**, por el que se modifica el Real Decreto 501/2024, de 21 de mayo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y se modifica el Real Decreto

1009/2023, de 5 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales (BOE n.º 182, de 30 de julio de 2025)

- **REAL DECRETO 690/2025, de 29 de julio**, por el que se modifica el Real Decreto 253/2024, de 12 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, y se modifica el Real Decreto 1009/2023, de 5 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales (BOE n.º 182, de 30 de julio de 2025)
- **REAL DECRETO 608/2025, de 8 de julio**, por el que se aprueba el Estatuto del organismo autónomo Instituto de la Juventud (BOE n.º 184, de 1 de agosto de 2025)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DEL REAL DECRETO 530/2025, de 24 de junio**, por el que se adoptan las disposiciones organizativas y estatutarias del personal de la Administración de Justicia necesarias para implementar en las Oficinas judiciales y en las Oficinas de Justicia en los municipios el modelo de organización judicial establecido por la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia (BOE n.º 184, de 1 de agosto de 2025)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DEL REAL DECRETO 634/2025, de 15 de julio**, por el que se regula la concesión directa por el Servicio Público de Empleo Estatal de subvenciones en el ámbito del empleo y de la formación en el trabajo, para el ejercicio presupuestario 2025 (BOE n.º 184, de 1 de agosto de 2025)
- **REAL DECRETO 680/2025, de 29 de julio**, por el que se regula la concesión directa de subvenciones en materia de propiedad industrial por el Ministerio de Industria y Turismo durante el ejercicio presupuestario 2025 (BOE n.º 184, de 1 de agosto de 2025)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DEL REAL DECRETO 188/2025, de 11 de marzo**, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global (BOE n.º 185, de 2 de agosto de 2025)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DEL REAL DECRETO 651/2025, de 15 de julio**, por el que se aprueba la

oferta de empleo público correspondiente al ejercicio 2025 (BOE n.º 185, de 2 de agosto de 2025)

- **CORRECCIÓN DE ERRORES DEL REAL DECRETO 562/2025, de 1 de julio**, relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados sobre la cadena agroalimentaria y operaciones relacionadas (BOE n.º 187, de 5 de agosto de 2025)
- **REAL DECRETO 711/2025, de 26 de agosto**, por el que se crea la Comisión Interministerial para el impulso del Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción, y se establece su composición y funcionamiento (BOE n.º 206, de 27 de agosto de 2025)
- **REAL DECRETO 713/2025, de 26 de agosto**, por el que se regula la concesión directa de una subvención al Comité Olímpico Español para la creación de un programa de espacios de datos sectoriales para el deporte (BOE n.º 206, de 27 de agosto de 2025)
- **REAL DECRETO 715/2025, de 26 de agosto**, por el que se regula la composición y funciones del Consejo Superior de Enseñanzas Artísticas (BOE n.º 206, de 27 de agosto de 2025)
- **REAL DECRETO 743/2025, de 26 de agosto**, por el que se aprueba la capacidad ordinaria del sistema de protección y tutela de personas menores de edad extranjeras no acompañadas de las comunidades y ciudades autónomas (BOE n.º 206, de 27 de agosto de 2025)
- **REAL DECRETO 716/2025, de 26 de agosto**, por el que se aprueban las directrices y criterios comunes de los planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales (BOE n.º 208, de 29 de agosto de 2025)

#### 1.4. ÓRDENES MINISTERIALES

- **ORDEN INT/411/2025, de 30 de abril**, por la que se declara el cese de los efectos de la Orden INT/399/2025, de 28 de abril, por la que se declara la emergencia de interés nacional en el territorio de diversas comunidades autónomas como consecuencia de la interrupción del suministro eléctrico acaecida el 28 de abril de 2025, en las Comunidades Autónomas de Extremadura y Madrid (BOE n.º 105, de 1 de mayo de 2025)

- **ORDEN PJC/414/2025, de 30 de abril**, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de abril de 2025, por el que se determina la aplicación de la ampliación de términos y plazos administrativos como consecuencia de la interrupción generalizada del suministro eléctrico acaecida el 28 de abril de 2025 (BOE n.º 105, de 1 de mayo de 2025)
- **ORDEN CLT/423/2025, de 30 de abril**, por la que se amplían los plazos de los procedimientos tramitados por el Ministerio de Cultura, como consecuencia de la interrupción generalizada del suministro eléctrico acaecida el 28 de abril de 2025 (BOE n.º 105, de 1 de mayo de 2025)
- **ORDEN ECM/425/2025, de 16 de abril**, por la que se modifica la Orden ECM/44/2025, de 20 de enero, por la que se crea y regula el Consejo de Finanzas Sostenibles (BOE n.º 105, de 1 de mayo de 2025)
- **ORDEN ISM/444/2025, de 30 de abril**, por la que se regula el procedimiento de inclusión de nuevas patologías generadoras de discapacidad en el anexo del Real Decreto 1851/2009, de 4 de diciembre, por el que se desarrolla el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, en cuanto a la anticipación de la jubilación de las personas trabajadoras con discapacidad en grado igual o superior al 45 por ciento (BOE n.º 110, de 7 de mayo de 2025)
- **ORDEN PJC/448/2025, de 6 de mayo**, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de mayo de 2025, por el que se aprueban actuaciones para complementar las recogidas en el Plan Nacional de Ciberseguridad (BOE n.º 111, de 8 de mayo de 2025)
- **ORDEN ITU/450/2025, de 5 de mayo**, por la que se modifica la Orden ICT/736/2023, de 5 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas a proyectos para el impulso a la cadena de valor del vehículo eléctrico y conectado dentro del Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica en el sector del Vehículo Eléctrico y Conectado, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y la convocatoria de ayudas a proyectos de producción de baterías del vehículo eléctrico del año 2023 (BOE n.º 112, de 9 de mayo de 2025)
- **ORDEN TMD/453/2025, de 5 de mayo**, por la que se publica el Reglamento de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado (BOE n.º 114, de 12 de mayo de 2025)
- **ORDEN SND/454/2025, de 9 de mayo**, por la que se modifican los anexos I, II, III y VI del Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización (BOE n.º 115, de 13 de mayo de 2025)
- **ORDEN PJC/459/2025, de 9 de mayo**, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de mayo de 2025, por el que se establecen las condiciones del mecanismo para la financiación de empresas afectadas por la DANA a través del Fondo Financiero del Estado para la Competitividad Turística (FOCIT), F.C.P.J., Mecanismo Reinicia+ FOCIT DANA (BOE n.º 115, de 13 de mayo de 2025)
- **ORDEN CNU/468/2025, de 14 de mayo**, por la que se modifican los plazos de concesión de ayudas previstas en el artículo 46 del Real Decreto-ley 8/2024, de 28 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el marco del Plan de respuesta inmediata, reconstrucción y relanzamiento frente a los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024 (BOE n.º 117, de 15 de mayo de 2025)
- **ORDEN PJC/493/2025, de 14 de mayo**, por la que se desarrollan las normas de organización y funcionamiento de la Comisión de Archivos de la Administración General del Estado (BOE n.º 119, de 17 de mayo de 2025)
- **ORDEN PJC/521/2025, de 23 de mayo**, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional de 24 de abril de 2025, por el que se aprueba el procedimiento para la elaboración de la nueva Estrategia de Seguridad Nacional (BOE n.º 126, de 26 de mayo de 2025)
- **ORDEN PJC/522/2025, de 23 de mayo**, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional de 24 de abril de 2025, por el que se aprueba el procedimiento para la elaboración de una nueva Estrategia Nacional de Ciberseguridad (BOE n.º 126, de 26 de mayo de 2025)

- **ORDEN TED/535/2025, de 28 de mayo**, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas a proyectos innovadores de almacenamiento energético susceptibles de ser cofinanciadas con fondos de la Unión Europea (BOE n.º 129, de 29 de mayo de 2025)
- **ORDEN VAU/540/2025, de 29 de mayo**, por la que se crea la Oficina Técnica del PERTE para la Industrialización de la Vivienda (BOE n.º 130, de 30 de mayo de 2025)
- **ORDEN TED/542/2025, de 28 de mayo**, por la que se establecen las bases reguladoras para las convocatorias de ayudas al impulso de la economía circular de bienes de equipo para energías renovables, Programa Renocicla, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, financiado por la Unión Europea-Next Generation EU (BOE n.º 130, de 30 de mayo de 2025)
- **ORDEN PJC/549/2025, de 29 de mayo**, por la que se regula la composición y funcionamiento del Consejo Estatal de Protección Animal y del Comité Científico y Técnico para la protección y derechos de los animales (BOE n.º 131, de 31 de mayo de 2025)
- **ORDEN INT/592/2025, de 6 de junio**, por la que se establecen especialidades en el procedimiento de concesión y en la ordenación presupuestaria de las ayudas a Corporaciones Locales recogidas en el Anexo I del Real Decretoley 6/2024, de 5 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes de respuesta ante los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024 (BOE n.º 138, de 9 de junio de 2025)
- **ORDEN ECM/599/2025, de 10 de junio**, por la que se modifica la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras (BOE n.º 141, de 12 de junio de 2025)
- **ORDEN PJC/611/2025, de 13 de junio**, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de junio de 2025, por el que se modifica el de 6 de mayo de 2025, por el que se aprueban actuaciones para complementar las recogidas en el Plan Nacional de Ciberseguridad (BOE n.º 143, de 14 de junio de 2025)
- **ORDEN PJC/617/2025, de 13 de junio**, por la que se establece el importe de las tasas por tramitación de autorizaciones administrativas y documentos de identidad en materia de inmigración y extranjería (BOE n.º 144, de 16 de junio de 2025)
- **ORDEN ECM/631/2025, de 10 de junio**, por la que se modifica la Orden ETD/669/2020, de 8 de julio, por la que se crea y regula el Consejo Asesor de Asuntos Económicos (BOE n.º 145, de 17 de junio de 2025)
- **ORDEN CLT/641/2025, de 17 de junio**, por la que se modifican la Orden ECD/2784/2015, de 18 de diciembre, por la que se regula el reconocimiento del coste de una película y la Orden CUD/582/2020, de 26 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas estatales para la producción de largometrajes y cortometrajes y regula la estructura del Registro Administrativo de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales (BOE n.º 146, de 18 de junio de 2025)
- **ORDEN APA/649/2025, de 17 de junio**, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a entidades asociativas del sector agrario y alimentario, para la realización de actividades específicas de especial interés para el sector agroalimentario español, así como su integración en entidades de ámbito europeo (BOE n.º 148, de 20 de junio de 2025)
- **ORDEN VAU/653/2025, de 19 de junio**, por la que se determinan los plazos y el modelo para la transmisión por parte de las plataformas en línea de alquiler de corta duración de datos a la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos, de acuerdo con el Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de Registro Único de Arrendamientos y se crea la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos para la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración (BOE n.º 150, de 23 de junio de 2025)
- **ORDEN PJC/656/2025, de 20 de junio**, por la que se modifica la Orden PJC/51/2024, de 29 de enero, por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional para el ejercicio 2024 (BOE n.º 151, de 24 de junio de 2025)

- **ORDEN ITU/658/2025, de 20 de junio**, por la que se modifica el Real Decreto-Ley 8/2024, de 28 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el marco del Plan de respuesta inmediata, reconstrucción y relanzamiento frente a los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024 (BOE n.º 151, de 24 de junio de 2025)
- **ORDEN ITU/663/2025, de 13 de junio**, por la que se modifica la Orden ICT/738/2022, de 28 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas a actuaciones de fortalecimiento industrial del sector agroalimentario dentro del Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica Agroalimentario, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y se efectúa la convocatoria correspondiente al año 2023, mediante tramitación anticipada (BOE n.º 153, de 26 de junio de 2025)
- **ORDEN SND/671/2025, de 23 de junio**, por la que se crea y regula el Sistema Archivístico del Ministerio de Sanidad y de sus organismos públicos vinculados o dependientes (BOE n.º 156, de 30 de junio de 2025)
- **ORDEN PJC/681/2025, de 1 de julio**, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de julio de 2025, por el que se aprueba el incremento del 0,5 por ciento de las retribuciones del personal al servicio del sector público previsto en el artículo 6.2 del Real Decreto-ley 4/2024, de 26 de junio, por el que se prorrogan determinadas medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo y se adoptan medidas urgentes en materia fiscal, energética y social (BOE n.º 158, de 2 de julio de 2025)
- **ORDEN EFD/684/2025, de 23 de junio**, por la que se fijan las cuotas por servicios, enseñanzas y actividades de carácter complementario en los centros docentes de titularidad del Estado español en el extranjero durante el curso 2025/26 (BOE n.º 159, de 3 de julio de 2025)
- **ORDEN EFD/688/2025, de 23 de junio**, por la que se fijan los precios públicos por la prestación del servicio de enseñanza en los centros docentes de titularidad del Estado español en el extranjero, durante el curso 2025/26 (BOE n.º 160, de 4 de julio de 2025)
- **ORDEN DEF/696/2025, de 30 de junio**, por la que se modifica la Orden DEF/91/2008, de 22 de enero, por la que se desarrolla la organización y funcionamiento de las Delegaciones de Defensa (BOE n.º 162, de 7 de julio de 2025)
- **ORDEN ITU/723/2025, de 1 de julio**, por la que se modifica la Orden ITU/885/2024, de 14 de agosto, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas a proyectos industriales en el sector agroalimentario dentro del proyecto estratégico para la recuperación y transformación económica agroalimentario, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y la convocatoria de estas ayudas del año 2024 (BOE n.º 163, de 8 de julio de 2025)
- **ORDEN CNU/731/2025, de 4 de julio**, por la que se fijan los precios públicos por los servicios académicos universitarios y otros servicios en la Universidad Nacional de Educación a Distancia para el curso 2025-2026 (BOE n.º 165, de 10 de julio de 2025)
- **ORDEN CNU/737/2025, de 2 de julio**, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas instrumentalizadas mediante convocatorias de expresiones de interés para las Infraestructuras Científicas y Técnicas Singulares, en el marco del Programa FEDER Plurirregional de España 2021-2027 (BOE n.º 167, de 12 de julio de 2025)
- **ORDEN HAC/738/2025, de 27 de junio**, de modificación del procedimiento y modelos contenidos en la Orden de 24 de mayo de 2001, por la que se establecen los límites de las franquicias y exenciones en régimen diplomático, consular y de Organismos Internacionales a que se refiere la disposición final primera del Real Decreto 3485/2000, de 29 de diciembre (BOE n.º 168, de 14 de julio de 2025)
- **ORDEN TED/739/2025, de 19 de junio**, por la que se desarrolla el régimen jurídico de las entidades colaboradoras de la administración hidráulica en materia de aprovechamientos y protección de las aguas del dominio público hidráulico (BOE n.º 168, de 14 de julio de 2025)
- **ORDEN APA/745/2025, de 10 de julio**, por la que se modifica la Orden APA/383/2025, de 22 de abril, por la que se modifica la ayuda extraordinaria para

compensar la pérdida de renta en las explotaciones agrarias afectadas dispuesta en el artículo 24 del Real Decreto-ley 7/2024, de 11 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para el impulso del Plan de respuesta inmediata, reconstrucción y relanzamiento frente a los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024, y se aprueban adaptaciones y concreciones (BOE n.º 168, de 14 de julio de 2025)

- **ORDEN EFD/752/2025, de 14 de julio**, por la que se modifica la Orden EFD/335/2025, de 3 de abril, sobre fijación de límites para la administración de determinados créditos para gastos y de delegación de competencias (BOE n.º 170, de 16 de julio de 2025)
- **ORDEN TDF/758/2025, de 11 de julio**, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas, en el ámbito de la digitalización, para la transformación digital de los sectores productivos estratégicos mediante el fomento de la adaptación e incorporación de participantes a los espacios de datos, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia-Next Generation EU (Kit Espacios de Datos) (BOE n.º 170, de 16 de julio de 2025)
- **ORDEN JUI/760/2025, de 10 de julio**, por la que se regula la concesión directa de subvenciones en el ámbito de la infancia, la adolescencia y la juventud, a las entidades del tercer sector y otras entidades de la sociedad civil para el trabajo en las zonas afectadas por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024 (BOE n.º 171, de 17 de julio de 2025)
- **ORDEN APA/766/2025, de 15 de julio**, por la que se establece la composición y funcionamiento del Comité de Participación en el marco del Consejo Interministerial de Organismos Modificados Genéticamente (BOE n.º 173, de 19 de julio de 2025)
- **ORDEN TDF/774/2025, de 11 de julio**, de delegación de competencias en la Agencia Española de Supervisión de la Inteligencia Artificial (BOE n.º 174, de 21 de julio de 2025)
- **ORDEN PJC/784/2025, de 21 de julio**, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de julio de 2025, por el que se toma razón de los

criterios de determinación de activos susceptibles de ser destinados a las políticas de vivienda asequible y se encomienda a los Ministerios de Vivienda y Agenda Urbana; Hacienda; y de Economía, Comercio y Empresa, la realización de las actuaciones necesarias para hacer efectiva la transmisión de los inmuebles de titularidad de la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria, SA (SAREB), aptos para tal fin, a SEPES Entidad Pública Empresarial de Suelo (BOE n.º 176, de 23 de julio de 2025)

- **ORDEN PJC/785/2025, de 21 de julio**, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de julio de 2025, por el que se toma razón de la ejecución de los Acuerdos de 9 de mayo de 2023, para fomentar el desarrollo urbanístico y la promoción de viviendas en régimen de alquiler asequible o social en ámbitos de titularidad del Ministerio de Defensa, y se autoriza la ampliación del destino de la aportación patrimonial transferida a SEPES, Entidad Pública Empresarial de Suelo, a las actuaciones adscritas al Plan de Vivienda para el Alquiler Asequible, así como a la financiación necesaria para el dimensionamiento de dicha entidad y la implementación de la Entidad Pública de Vivienda y Suelo (BOE n.º 176, de 23 de julio de 2025)
- **ORDEN APA/787/2025, de 21 de julio**, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones directas a organizaciones profesionales agrarias declaradas más representativas en el ámbito estatal para actividades de representación y colaboración institucional (BOE n.º 176, de 23 de julio de 2025)
- **ORDEN HAC/800/2025, de 16 de julio**, por la que se aprueba la Política de Seguridad de la Información en el ámbito de la Administración digital del Ministerio de Hacienda (BOE n.º 177, de 24 de julio de 2025)
- **ORDEN TES/801/2025, de 18 de julio**, por la que se fijan los límites para la administración de determinados créditos para gastos y de delegación de competencias (BOE n.º 177, de 24 de julio de 2025)
- **ORDEN TES/802/2025, de 17 de julio**, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones a las actividades de promoción del trabajo autónomo y para sufragar los gastos de

funcionamiento de las asociaciones de trabajadores autónomos de ámbito estatal (BOE n.º 177, de 24 de julio de 2025)

- **ORDEN PJC/804/2025, de 23 de julio**, por la que se establecen criterios generales para la adaptación de medios y tiempos y la realización de otros ajustes razonables en los procesos selectivos para el acceso al empleo público de personas con discapacidad (BOE n.º 178, de 25 de julio de 2025)
- **ORDEN PJC/809/2025, de 23 de julio**, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de junio de 2025, por el que se crea el Comité Nacional de Seguridad y Soberanía Tecnológica, se establece su composición y funcionamiento, y se regula su Consejo Asesor (BOE n.º 178, de 25 de julio de 2025)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA ORDEN APA/787/2025, de 21 de julio**, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones directas a organizaciones profesionales agrarias declaradas más representativas en el ámbito estatal para actividades de representación y colaboración institucional (BOE n.º 181, de 29 de julio de 2025)
- **ORDEN HAC/820/2025, de 16 de julio**, por la que se regula la composición y funciones de la Comisión Ministerial de Administración Digital del Ministerio de Hacienda (BOE n.º 183, de 31 de julio de 2025)
- **ORDEN ISM/821/2025, de 24 de julio**, por la que se fijan para el ejercicio 2025 las bases normalizadas de cotización a la Seguridad Social, por contingencias comunes, en el Régimen Especial de la Seguridad Social para la Minería del Carbón (BOE n.º 183, de 31 de julio de 2025)
- **ORDEN PJC/834/2025, de 29 de julio**, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones por la Fundación Pluralismo y Convivencia, F.S.P., en régimen de concurrencia competitiva, para la realización de actividades de fortalecimiento de la convivencia y prevención de la intolerancia y la discriminación por motivos religiosos (BOE n.º 185, de 2 de agosto de 2025)
- **ORDEN TES/835/2025, de 16 de julio**, por la que se distribuyen territorialmente los créditos para la

financiación de las acciones en materia de prevención de riesgos laborales de ámbito territorial, financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, a las comunidades autónomas con competencias asumidas, para el ejercicio 2025 (BOE n.º 185, de 2 de agosto de 2025)

- **ORDEN TMD/841/2025, de 30 de julio**, por la que se modifica la Orden TMD/605/2024, de 12 de junio, sobre fijación de límites para la administración de determinados créditos para gastos y de delegación de competencias (BOE n.º 186, de 4 de agosto de 2025)
- **ORDEN PJC/845/2025, de 29 de julio**, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional de 14 de julio de 2025, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional (BOE n.º 187, de 5 de agosto de 2025)
- **ORDEN PJC/846/2025, de 29 de julio**, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional de 14 de julio de 2025, por el que se aprueba la Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave 2025 (BOE n.º 187, de 5 de agosto de 2025)
- **ORDEN APA/847/2025, de 4 de agosto**, por la que se modifica la Orden APA/383/2025, de 22 de abril, por la que se modifica la ayuda extraordinaria para compensar la pérdida de renta en las explotaciones agrarias afectadas dispuesta en el artículo 24 del Real Decreto-ley 7/2024, de 11 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para el impulso del Plan de respuesta inmediata, reconstrucción y relanzamiento frente a los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024, y se aprueban adaptaciones y concreciones (BOE n.º 187, de 5 de agosto de 2025)
- **ORDEN DEF/848/2025, de 31 de julio**, por la que se crea y regula la Comisión de Seguimiento de los actos conmemorativos del Centenario de los Grandes Vuelos de la Aviación Española (BOE n.º 188, de 5 de agosto de 2025)
- **ORDEN ECM/859/2025, de 31 de julio**, por la que se modifica la Orden ETD/389/2022, de 29 de abril, por la que se regulan los tipos de cuentas de la Administración General del Estado, de sus

organismos autónomos y del resto de entidades del sector público administrativo cuyos recursos financieros integran el Tesoro Público, y se establece el régimen de autorización, apertura y utilización de dichas cuentas (BOE n.º 189, de 7 de agosto de 2025)

- **ORDEN DEF/861/2025, de 29 de julio**, por la que se modifica el Reglamento del Patronato de Huérfanos de la Armada, aprobado por Orden 241/2001, de 20 de noviembre (BOE n.º 189, de 7 de agosto de 2025)
- **ORDEN TES/862/2025, de 31 de julio**, por la que se establecen los precios públicos de determinados servicios prestados por el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo en materia de equipos de protección individual (BOE n.º 189, de 7 de agosto de 2025)
- **ORDEN TES/866/2025, de 1 de agosto**, por la que se distribuyen territorialmente para el ejercicio económico de 2025, para su gestión por las comunidades autónomas con competencias asumidas, créditos del ámbito laboral financiados con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (BOE n.º 190, de 8 de agosto de 2025)
- **ORDEN ITU/867/2025, de 21 de julio**, por la que se modifican órdenes ministeriales por las que se regulan las bases para la concesión de ayudas y sus convocatorias en materia turística, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, con el fin de adecuarlas a la estructura del Ministerio de Industria y Turismo (BOE n.º 190, de 8 de agosto de 2025)
- **ORDEN ITU/868/2025, de 6 de agosto**, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas de apoyo a agrupaciones empresariales innovadoras, con objeto de mejorar su competitividad y su contribución a la autonomía estratégica (BOE n.º 190, de 8 de agosto de 2025)
- **ORDEN CLT/903/2025, de 6 de agosto**, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas para la internacionalización de las galerías de arte, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y se aprueba la convocatoria correspondiente a 2025 (BOE n.º 192, de 11 de agosto de 2025)

- **ORDEN PJC/908/2025, de 8 de agosto**, por la que se determina la fecha de puesta en funcionamiento de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I (BOE n.º 193, de 12 de agosto de 2025)

- **CORRECCIÓN DE ERRATAS DE LA ORDEN**

- **PJC/846/2025, de 29 de julio**, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional de 14 de julio de 2025, por el que se aprueba la Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave 2025 (BOE n.º 194, de 13 de agosto de 2025)

- **ORDEN APA/912/2025, de 10 de agosto**, por la que se delegan competencias relativas a resolución y pago de las ayudas previstas en el Real Decreto 657/2024, de 9 de julio (BOE n.º 195, de 14 de agosto de 2025)

- **ORDEN SND/914/2025, de 7 de agosto**, por la que se modifica la Orden SND/716/2025, de 26 de junio, por la que se aprueban las bases reguladoras y convocatoria para la selección de operaciones «Tardes con Plan», en el marco del Programa de Inclusión Social, Garantía Infantil y Lucha contra la Pobreza, cofinanciado con el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) (BOE n.º 195, de 14 de agosto de 2025)

- **ORDEN TED/934/2025, de 1 de agosto**, por la que se desarrolla el régimen jurídico de las entidades colaboradoras de la Administración hidráulica en materia de seguridad de presas y embalses (BOE n.º 205, de 26 de agosto de 2025)

## 1.5. ACUERDOS, RESOLUCIONES E INSTRUCCIONES

- **INSTRUCCIÓN de 28 de abril de 2025**, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, sobre actualización del régimen registral de la filiación de los nacimientos mediante gestación por sustitución (BOE n.º 105, de 1 de mayo de 2025)

- **ACUERDO de 30 de abril de 2025**, del Pleno del Tribunal Constitucional, sobre cómputo de plazos procesales y administrativos los días 28 y 29 de abril de 2025 (BOE n.º 105, de 1 de mayo de 2025)

- **RESOLUCIÓN de 24 de abril de 2025**, del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, por la que se

somete a información pública la modificación de las Normas Técnicas de Auditoría, Comunicación con los responsables del gobierno de la entidad, NIA-ES 260 (Revisada) y Formación de la opinión y emisión del informe de auditoría sobre los estados financieros, NIA-ES 700 (Revisada) (BOE n.º 105, de 1 de mayo de 2025)

- **RESOLUCIÓN de 30 de abril de 2025**, de la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado, por la que se publica el Concierto con entidades de seguro para el aseguramiento del acceso a la asistencia sanitaria en territorio nacional a los beneficiarios de la misma durante los años 2025, 2026 y 2027, y se establece el mes de mayo de 2025 como periodo de elección de entidad a diversos efectos (BOE n.º 105, de 1 de mayo de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 10 de abril de 2025**, de la Presidencia del Consejo Superior de Deportes, por la que se publican los Estatutos de la Real Federación Colombófila Española (BOE n.º 106, de 2 de mayo de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 21 de abril de 2025**, de la Presidencia del Consejo Superior de Deportes, por la que se publican los Estatutos de la Real Federación Española de Voleibol (BOE n.º 106, de 2 de mayo de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 25 de abril de 2025**, de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, por la que se publica el Acuerdo por el que se delegan competencias del Consejo de Gobierno en su Comisión Permanente (BOE n.º 106, de 2 de mayo de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 24 de abril de 2025**, de la Dirección General de Trabajo, POR LA QUE SE CORRIGEN ERRORES en la de 31 de marzo de 2025, por la que se registra y publica el Acuerdo de modificación del IV Convenio único para el personal laboral de la Administración General del Estado (BOE n.º 107, de 3 de mayo de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 21 de abril de 2025**, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, por la que se publican las Directrices conjuntas sobre el sistema establecido por las Autoridades Europeas de Supervisión para el intercambio, por parte de las autoridades competentes, de la información pertinente para la evaluación de la idoneidad de los titulares de participaciones cualificadas, los administradores y los titulares de funciones clave

de las entidades financieras y los participantes en los mercados financieros (BOE n.º 108, de 5 de mayo de 2025)

- **RESOLUCIÓN de 10 de abril de 2025**, de la Autoridad Portuaria de Baleares, sobre delegación de competencias (BOE n.º 109, de 6 de mayo de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 30 de abril de 2025**, de la Secretaría de Estado de Educación, sobre avocación de competencias (BOE n.º 111, de 8 de mayo de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 7 de mayo de 2025**, 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 112, de 9 de mayo de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 5 de mayo de 2025**, de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, por la que se establecen instrucciones relativas al calendario de aplicación de los procedimientos para financiar la cancelación de obligaciones pendientes de pago a proveedores de determinadas entidades locales, previstos en el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 5 de mayo de 2025, así como diversos aspectos relacionados con el contenido de los planes de ajuste y su posible revisión en el ámbito de dichos procedimientos (BOE n.º 112, de 9 de mayo de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 8 de mayo de 2025**, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 4/2025, de 8 de abril, de medidas urgentes de respuesta a la amenaza arancelaria y de relanzamiento comercial (BOE n.º 113, de 10 de mayo de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 6 de mayo de 2025**, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se modifica la de 10 de octubre de 2018, por la que se aprueba la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (BOE n.º 115, de 13 de mayo de 2025)

- **RESOLUCIÓN de 6 de mayo de 2025**, de la Dirección General de Desarrollo Rural, Innovación y Formación Agroalimentaria, por la que se publica la segunda Adenda al Convenio con la Sociedad Mercantil Estatal de Infraestructuras Agrarias, SA, en relación con las obras de modernización de regadíos del «Plan para la mejora de la eficiencia y la sostenibilidad en regadíos» incluido en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la economía española. Fase III (BOE n.º 115, de 13 de mayo de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 8 de mayo de 2025**, de la Secretaría de Estado de Agricultura y Alimentación, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de mayo de 2025, por el que se dispone la aplicación del artículo 8.3 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental al «Proyecto de tratamiento de aguas de riego de la Balsa del Sapo (Almería)», comprendido en las obras de modernización de regadíos del Plan para la mejora de la eficiencia y la sostenibilidad en regadíos, incluido en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la economía española, Fase I (BOE n.º 116, de 14 de mayo de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 6 de mayo de 2025**, de la Subsecretaría, por la que se publica el Convenio con la Fundación Industrias Creativas, para la colaboración en el desarrollo del espacio «Conexiones i» en el marco del Festival Bime y la internacionalización de la industria musical española en 2025 y 2026, financiado por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia-Next Generation EU (BOE n.º 116, de 14 de mayo de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 30 de abril de 2025**, del Instituto de las Mujeres, sobre delegación de competencias (BOE n.º 116, de 14 de mayo de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 10 de abril de 2025**, de la Presidencia del Consejo Superior de Deportes, por la que se publican los Estatutos de la Federación Española de Remo (BOE n.º 117, de 15 de mayo de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 10 de abril de 2025**, de la Presidencia del Consejo Superior de Deportes, por la que se publican los Estatutos de la Real Federación Española de Tenis de Mesa (BOE n.º 117, de 15 de mayo de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 7 de mayo de 2025**, de la Dirección General de Desarrollo Rural, Innovación y Formación Agroalimentaria, por la que se publica la segunda Adenda al Convenio con la Sociedad Mercantil Estatal de Infraestructuras Agrarias, SA, en relación con las obras de modernización de regadíos del «Plan para la mejora de la eficiencia y la sostenibilidad en regadíos» incluido en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la economía española. Fase II (BOE n.º 118, de 16 de mayo de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 8 de mayo de 2025**, del Instituto de la Juventud, por la que se modifica la de 7 de abril de 2022, por la que se establecen los precios públicos por la utilización de las instalaciones del Centro Eurolatinoamericano de Juventud (BOE n.º 118, de 16 de mayo de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 16 de abril de 2025**, de la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras, de modificación de delegación de competencias en materia de contratación (BOE n.º 120, de 19 de mayo de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 20 de mayo de 2025**, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica la Adenda de modificación del Convenio con la Comunidad Autónoma de Andalucía, para la ejecución de proyectos con cargo a los fondos europeos procedentes del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia (BOE n.º 127, de 27 de mayo de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 6 de mayo de 2025**, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica la Adenda de modificación del Convenio con la Comunidad Autónoma de Aragón, para la ejecución de proyectos con cargo a los fondos europeos procedentes del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia (BOE n.º 127, de 27 de mayo de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 6 de mayo de 2025**, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica la Adenda de modificación del Convenio con la Comunidad Autónoma del País Vasco, para la ejecución de proyectos con cargo a los fondos europeos procedentes del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia (BOE n.º 127, de 27 de mayo de 2025)

- **RESOLUCIÓN de 6 de mayo de 2025**, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica la Adenda de modificación del Convenio con la Comunidad Foral de Navarra, para la ejecución de proyectos con cargo a los fondos europeos procedentes del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia (BOE n.º 127, de 27 de mayo de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 12 de mayo de 2025**, de la Presidencia del Consejo Superior de Deportes, por la que se publica la modificación de los Estatutos de la Federación Española de Luchas Olímpicas y Disciplinas Asociadas (BOE n.º 129, de 29 de mayo de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 26 de mayo de 2025**, de la Dirección de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, por la que se publica un resumen del Informe General de Actividad del año 2024 (BOE n.º 130, de 30 de mayo de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 26 de mayo de 2025**, de la Dirección de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, por la que se publica un resumen del Plan de acción anual 2025 (BOE n.º 130, de 30 de mayo de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 23 de mayo de 2025**, de la Dirección General de Desarrollo Rural, Innovación y Formación Agroalimentaria, por la que se publica la cuarta Adenda al Convenio con la Sociedad Mercantil Estatal de Infraestructuras Agrarias, SA, en relación con las obras de modernización de regadíos del «Plan para la mejora de la eficiencia y la sostenibilidad en regadíos» incluido en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la economía española. Fase I (BOE n.º 131, de 31 de mayo de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 19 de mayo de 2025**, de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, por el que se aprueba su Reglamento de organización y funcionamiento interno (BOE n.º 132, de 1 de junio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 21 de mayo de 2025**, de la Subsecretaría, por la que se publica el Convenio con la Generalitat Valenciana, sobre atribución de competencias en materia de recursos contractuales (BOE n.º 132, de 1 de junio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 20 de mayo de 2025**, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, por el que se fijan los criterios de distribución territorial y las cuantías resultantes entre comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla, del crédito destinado a la financiación en 2025 del Programa de Protección a la Familia y Atención a la Pobreza Infantil. Prestaciones Básicas de Servicios Sociales y Plan de Desarrollo Gitano (BOE n.º 132, de 1 de junio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 26 de mayo de 2025**, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, referida a los modelos para la presentación en el Registro Mercantil de las cuentas anuales de los sujetos obligados a su publicación (BOE n.º 133, de 3 de junio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 26 de mayo de 2025**, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, referida a los modelos para la presentación en el Registro Mercantil de las cuentas anuales consolidadas de los sujetos obligados a su publicación (BOE n.º 133, de 3 de junio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 23 de mayo de 2025**, del Fondo Español de Garantía Agraria, O.A., por la que se delegan competencias (BOE n.º 133, de 3 de junio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 29 de mayo de 2025**, de la Secretaría de Estado de Igualdad y para la Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Igualdad, de 23 de mayo de 2025, por el que se fijan los criterios de distribución a las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, así como la distribución resultante, del crédito destinado en el año 2025 al desarrollo del Plan Corresponsables (BOE n.º 133, de 3 de junio de 2025).
- **RESOLUCIÓN de 14 de mayo de 2025**, de la Autoridad Portuaria de Gijón, sobre delegación de competencias (BOE n.º 134, de 4 de junio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 20 de mayo de 2025**, de la Autoridad Portuaria de Barcelona, sobre delegación de competencias (BOE n.º 134, de 4 de junio de 2025)

- **RESOLUCIÓN de 23 de mayo de 2025**, de la Presidencia del Consejo Superior de Deportes, por la que se publica la modificación de los Estatutos de la Federación Española de Espeleología (BOE n.º 135, de 5 de junio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 23 de mayo de 2025**, de la Presidencia del Consejo Superior de Deportes, por la que se publica la modificación de los Estatutos de la Real Federación Española de Vela (BOE n.º 135, de 5 de junio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 29 de mayo de 2025**, del Consorcio para el Diseño, Construcción, Equipamiento y Explotación del Centro de Láseres Pulsados, sobre delegación de competencias (BOE n.º 135, de 5 de junio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 27 de mayo de 2025**, del Instituto de las Mujeres, por la que se corrigen errores en la de 30 de abril de 2025, sobre delegación de competencias (BOE n.º 135, de 5 de junio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 15 de mayo de 2025**, de la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras, sobre delegación de competencias (BOE n.º 136, de 6 de enero de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 5 de junio de 2025**, 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 137, de 7 de junio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 23 de mayo de 2025**, de la Presidencia del Consejo Superior de Deportes, por la que se publica la modificación de los Estatutos de la Real Federación Aeronáutica Española (BOE n.º 137, de 7 de junio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 29 de mayo de 2025**, de la Secretaría de Estado de Agricultura y Alimentación, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de mayo de 2025, por el que se dispone la aplicación del artículo 8.3 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental al «Proyecto de modernización y mejora de la eficiencia hídrica en la Comunidad de Regantes del Bajo Guadalquivir (Sevilla)», comprendido en las obras de modernización de regadíos del Plan para la mejora de la eficiencia y la sostenibilidad en regadíos, incluido en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la economía española, Fase II (BOE n.º 137, de 7 de junio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 29 de mayo de 2025**, de la Secretaría de Estado de Agricultura y Alimentación, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de mayo de 2025, por el que se dispone la aplicación del artículo 8.3 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental al «Proyecto de modernización de regadíos del Plan para la mejora de la eficiencia y la sostenibilidad en regadíos, incluido en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la economía española, Fase II (BOE n.º 137, de 7 de junio de 2025)»
- **RESOLUCIÓN de 28 de mayo de 2025**, del Museo Nacional del Prado, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Permanente del Real Patronato del Museo Nacional del Prado, por el que se fija el precio público del Programa de Gestión Integral de Museos (BOE n.º 137, de 7 de junio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 9 de junio de 2025**, de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I., por la que se delegan competencias en materia de comisiones de servicio (BOE n.º 140, de 11 de junio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 29 de mayo de 2025**, de la Dirección de la Agencia Estatal Comisión Española para la Lucha Antidopaje en el Deporte, por la que se regulan los precios públicos por la realización de servicios de toma de muestras de control de dopaje (BOE n.º 140, de 11 de junio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 5 de junio de 2025**, de la Secretaría de Estado de Turismo, por la que se publica la tercera Adenda modificativa de los Convenios con la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, para la ejecución de la Estrategia de Resiliencia Turística, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (BOE n.º 140, de 11 de junio de 2025)

- **RESOLUCIÓN de 5 de junio de 2025**, de la Secretaría de Estado de Turismo, por la que se publica la segunda Adenda modificativa de Convenios con la Ciudad de Ceuta, para la ejecución de la Estrategia de Resiliencia Turística, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (BOE n.º 141, de 12 de junio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 30 de mayo de 2025**, de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, por la que se establecen los términos para la aplicación a las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social de los coeficientes para la gestión de la prestación económica de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes (BOE n.º 141, de 12 de junio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 9 de mayo de 2025**, de la Autoridad Portuaria de Tarragona, por la que se publica la modificación del Reglamento del Consejo de Administración (BOE n.º 143, de 14 de junio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 3 de junio de 2025**, del Consorcio Barcelona Supercomputing Center-Centro Nacional de Supercomputación, por la que se publica el Convenio con las entidades participantes para la realización de actuaciones ligadas al desarrollo del Plan Nacional de Tecnologías del Lenguaje y del Ecosistema Empresarial de las Tecnologías del Lenguaje, en el marco de la Estrategia de Inteligencia Artificial 2024 y el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia -financiado por la Unión Europea- Next Generation EU (BOE n.º 143, de 14 de junio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 9 de junio de 2025**, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, por la que se establece la planificación general de las actividades preventivas de la Seguridad Social a desarrollar por las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social en sus planes de actividades del año 2026 (BOE n.º 144, de 16 de junio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 5 de junio de 2025**, de la Secretaría de Estado de Turismo, por la que se publica la segunda Adenda modificativa de Convenios con la Comunidad Autónoma de Canarias, para la ejecución de la Estrategia de Resiliencia Turística, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (BOE n.º 144, de 16 de junio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 26 de mayo de 2025**, de la Secretaría de Estado de Transportes y Movilidad Sostenible, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Administración de la Entidad Pública Empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, sobre delegación de competencias (BOE n.º 145, de 17 de junio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 26 de mayo de 2025**, de la Secretaría de Estado de Transportes y Movilidad Sostenible, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Administración de la Entidad Pública Empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, sobre delegación de competencias (BOE n.º 145, de 17 de junio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 26 de mayo de 2025**, de la Secretaría de Estado de Transportes y Movilidad Sostenible, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Administración de la Entidad Pública Empresarial ADIF-Alta Velocidad, sobre delegación de competencias (BOE n.º 145, de 17 de junio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 26 de mayo de 2025**, de la Secretaría de Estado de Transportes y Movilidad Sostenible, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Administración de la Entidad Pública Empresarial ADIF-Alta Velocidad sobre delegación de competencias (BOE n.º 145, de 17 de junio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 12 de junio de 2025**, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica la Adenda de modificación del Convenio con la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, para la ejecución de proyectos con cargo a los fondos europeos procedentes del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia (BOE n.º 148, de 20 de junio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 12 de junio de 2025**, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica la Adenda de modificación del Convenio de colaboración con la Ciudad de Ceuta, para la ejecución de proyectos con cargo a los fondos europeos procedentes del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia (BOE n.º 149, de 21 de junio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 12 de junio de 2025**, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica la Adenda de modificación del Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de

Cantabria, para la ejecución de proyectos con cargo a los fondos europeos procedentes del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia (BOE n.º 149, de 21 de junio de 2025)

- **RESOLUCIÓN de 12 de junio de 2025**, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica la Adenda de modificación del Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de La Rioja, para la ejecución de proyectos con cargo a los fondos europeos procedentes del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia (BOE n.º 149, de 21 de junio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 21 de mayo de 2025**, del Consorcio para el Diseño, Construcción, Equipamiento y Explotación de la Plataforma Oceánica de Canarias, sobre delegación de competencias (BOE n.º 150, de 23 de junio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 21 de junio de 2024**, de la Dirección General de la Marina Mercante, por la que se delegan competencias a la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (BOE n.º 152, de 25 de junio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 13 de junio de 2025**, de la Agencia Española de Protección de Datos, sobre delegación de competencias (BOE n.º 152, de 25 de junio de 2025)
- **INSTRUCCIÓN 1/2025, de 23 de junio**, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, sobre la coordinación y funcionamiento de los tribunales de instancia (BOE n.º 153, de 26 de junio de 2025)
- **INSTRUCCIÓN 2/2025, de 23 de junio**, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, sobre el ejercicio de las facultades de dirección e inspección (BOE n.º 153, de 26 de junio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 19 de junio de 2025**, de la Intervención General de la Seguridad Social, por la que se modifica la Resolución 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; la Resolución de 3 de julio de 2014, por la que se aprueba la Instrucción de gestión contable para las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social; y la Resolución de 11 de octubre de 2022, por la que se aprueba la Instrucción de operatoria

contable para las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social (BOE n.º 154, de 27 de junio de 2025)

- **INSTRUCCIÓN 1/2025, de 27 de junio**, de la Secretaría General de la Administración de Justicia, para la coordinación de la actividad de la Oficina judicial con los órganos judiciales (BOE n.º 155, de 28 de junio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 24 de junio de 2025**, de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, por la que se desarrolla la información a suministrar por las Corporaciones Locales relativa al esfuerzo fiscal de 2023 y su comprobación en las Delegaciones de Economía y Hacienda (BOE n.º 156, de 30 de junio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 18 de junio de 2025**, de la Dirección General de Política Interior, por la que se publican las subvenciones estatales anuales, para sufragar los gastos de seguridad, a las diferentes formaciones políticas con representación en el Congreso de los Diputados, durante el segundo trimestre del ejercicio 2025 (BOE n.º 156, de 30 de junio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 18 de junio de 2025**, de la Dirección General de Política Interior, por la que se publican las subvenciones estatales anuales, para atender los gastos de funcionamiento ordinario, a las diferentes formaciones políticas con representación en el Congreso de los Diputados, durante el segundo trimestre del ejercicio 2025 (BOE n.º 156, de 30 de junio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 23 de junio de 2025**, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica la Adenda de modificación del Convenio con la Comunidad Autónoma de Extremadura, para la ejecución de proyectos con cargo a los fondos europeos procedentes del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia (BOE n.º 156, de 30 de junio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 18 de junio de 2025**, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se modifica la de 29 de marzo de 2019, por la que se dictan las reglas aplicables para la concesión de traslados a los funcionarios y funcionarias de carrera de la Administración General del Estado por razones de discapacidad sobrevenida o de

agravación del grado de discapacidad, así como por motivos de salud y posibilidades de rehabilitación de los funcionarios y funcionarias de carrera, sus cónyuges o los hijos e hijas a su cargo (BOE n.º 156, de 30 de junio de 2025)

- **RESOLUCIÓN de 26 de junio de 2025**, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 5/2025, de 10 de junio, de medidas de promoción del uso del transporte público colectivo por parte de la juventud para los viajes realizados en el periodo estival de 2025 (BOE n.º 157, de 1 de julio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 18 de junio de 2025**, de la Secretaría de Estado de Educación, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Educación de 12 de junio de 2025, por el que se aprueba la propuesta de distribución territorial y los criterios de reparto de los créditos gestionados por comunidades autónomas destinados al Programa de cooperación territorial de Educación Inclusiva, Fondo Social Europeo+, en el ejercicio presupuestario 2025 (BOE n.º 158, de 2 de julio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 2 de julio de 2025**, de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, por la que se dictan instrucciones sobre el pago al personal del sector público estatal del incremento retributivo adicional del 0,5 por ciento vinculado a la evolución del IPCA previsto en el artículo 6.2 del Real Decreto-ley 4/2024, de 26 de junio, por el que se prorrogan determinadas medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo y se adoptan medidas urgentes en materia fiscal, energética y social (BOE n.º 159, de 3 de julio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 20 de junio de 2025**, de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, por la que se delegan competencias (BOE n.º 159, de 3 de julio de 2025).
- **INSTRUCCIÓN de 3 de julio de 2025**, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, sobre la aplicación del artículo 44.4 de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, y de modificación de la Instrucción de 9 de octubre de 2015, de la Dirección General de los Registros y del Notariado,

sobre comunicación electrónica de nacimientos desde centros sanitarios (BOE n.º 161, de 5 de julio de 2025)

- **RESOLUCIÓN de 27 de junio de 2025**, del Consorcio Centro Nacional de Experimentación de Tecnologías de Hidrógeno y Pilas de Combustible, por la que se publica la modificación del Convenio con la Universidad de Castilla-La Mancha, para la ejecución de actividades de investigación relativas al Programa de energía e hidrógeno renovable incluido dentro de los planes complementarios de I+D+i del Ministerio de Ciencia e Innovación, y financiado por la Unión Europea-Next Generation EU en el marco del componente 17 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (BOE n.º 162, de 7 de julio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 8 de julio de 2025**, 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 165, de 10 de julio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 3 de julio de 2025**, de la Subsecretaría, por la que se publica el Convenio entre la Agencia Estatal de Administración Digital y la Agencia de Información y Control Alimentarios, O.A., para la asignación de equipos portátiles y/o separables dentro de la iniciativa «Puesto de Trabajo Inteligente», en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia -financiado por la Unión Europea- Next Generation EU (BOE n.º 165, de 10 de julio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 3 de julio de 2025**, del Consejo de Seguridad Nuclear, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a universidades públicas españolas, en régimen de concurrencia competitiva, para la financiación de estudios superiores en materia de seguridad nuclear y protección radiológica (BOE n.º 165, de 10 de julio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 24 de junio de 2025**, de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, por la que se establecen los términos para la aplicación

a las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social de los coeficientes para la gestión de la prestación económica de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes (BOE n.º 166, de 11 de julio de 2025)

- **RESOLUCIÓN de 26 de junio de 2025**, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica la modificación del Convenio y Estatutos de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial «Duero-Douro» (BOE n.º 167, de 12 de julio de 2025)
- **RESOLUCIONES, todas ellas de 10 de julio de 2025**, de la Secretaría General para la Innovación y Calidad del Servicio Público de Justicia, del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, por la que se aprueban diferentes relaciones de puestos de trabajo, en aplicación de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia (BOE n.º 167, de 12 de julio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 3 de julio de 2025**, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica la Adenda de prórroga al Convenio entre la Tesorería General de la Seguridad Social y la Comunidad Foral de Navarra, sobre intercambio recíproco de información (BOE n.º 167, de 12 de julio de 2025)
- **RESOLUCIÓN 441/2025, de 27 de marzo**, de la Dirección General de Justicia e Interior, de la Consejería de Salud y Políticas Sociales, (de la Comunidad Autónoma de La Rioja) por la que se acuerda el diseño y estructura de la Oficina Judicial para los Tribunales Colegiados y Tribunales de Instancia, conforme a las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia (BOE n.º 168, de 14 de julio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 11 de julio de 2025**, de la Subsecretaría, por la que se publica el Convenio entre la Agencia Estatal de Administración Digital y el Ministerio de Juventud e Infancia, para la prestación de la solución de nube híbrida NubeSARA, financiado en parte por la Unión Europea, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia-Fondo de Recuperación Next Generation EU (BOE n.º 171, de 17 de julio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 19 de marzo de 2025**, de la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras, por la que se publica el Reglamento de gestión y funcionamiento del Consejo de Administración (BOE n.º 174, de 21 de julio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 30 de junio de 2025**, de la Autoridad Portuaria de Barcelona, sobre delegación de competencias (BOE n.º 174, de 21 de julio de 2025)
- **RESOLUCIONES, todas ellas de 21 de julio de 2025**, de la Secretaría General para la Innovación y Calidad del Servicio Público de Justicia, del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, por la que se aprueban diferentes relaciones de puestos de trabajo, en aplicación de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia (BOE n.º 175, de 22 de julio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 2 de julio de 2025**, de la Autoridad Portuaria de Baleares, sobre delegación de competencias (BOE n.º 176, de 23 de julio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 22 de julio de 2025**, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 6/2025, de 17 de junio, por el que se adoptan medidas relativas a los recursos de los sistemas de financiación territorial (BOE n.º 177, de 24 de julio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 22 de julio de 2025**, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 8/2025, de 8 de julio, por el que se declaran diversas iniciativas y programas como acontecimientos de excepcional interés público (BOE n.º 177, de 24 de julio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 22 de julio de 2025**, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de derogación del Real Decreto-ley 7/2025, de 24 de junio, por el que se aprueban medidas urgentes para el refuerzo del sistema eléctrico (BOE n.º 177, de 24 de julio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 4 de julio de 2025**, de la Autoridad Portuaria de Barcelona, sobre delegación de competencias (BOE n.º 177, de 24 de julio de 2025)

- **RESOLUCIÓN de 17 de julio de 2025**, del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, por la que se publican las Normas Técnicas de Auditoría, resultado de la adaptación de las Normas Internacionales de Auditoría para su aplicación en España, Comunicación con los responsables del gobierno de la entidad, NIA-ES 260 (Revisada) y Formación de la opinión y emisión del informe de auditoría sobre los estados financieros, NIA-ES 700 (Revisada) (BOE n.º 177, de 24 de julio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 18 de julio de 2025**, de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de julio de 2025, por el que se modifica el de 27 de febrero de 2024, por el que se establecen las condiciones generales de ejecución y los términos financieros para la implementación de las facilidades gestionadas por el Instituto de Crédito Oficial, E.P.E. y/o Axis Participaciones Empresariales SGEICC, SA, S.M.E., en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (BOE n.º 177, de 24 de julio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 15 de julio de 2025**, de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, por la que se corrigen errores en la de 24 de junio de 2025, por la que se establecen los términos para la aplicación a las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social de los coeficientes para la gestión de la prestación económica de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes (BOE n.º 178, de 25 de julio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 26 de mayo de 2025**, de la Entidad Pública Empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, por la que se publica el Convenio con Renfe Operadora, E.P.E., Sociedad Mercantil Estatal Ingeniería y Economía del Transporte, M.P., SA, Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas O.A. y M.P., y ADIF-Alta Velocidad, E.P.E., para el desarrollo del proyecto de la Unión Europea «Grant Agreement N.º 101101966-Europe's Rail Flagship Project 3-Holistic and Integrated Asset Management for Europe's RAIL System-FP3-IAM4RAIL-HORIZON-ERJU-2022-FA3-01» (BOE n.º 179, de 26 de julio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 26 de mayo de 2025**, de la Entidad Pública Empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, por la que se publica el Convenio con Renfe Operadora, E.P.E., Sociedad Mercantil Estatal Ingeniería y Economía del Transporte, M.P., SA, y Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas O.A. y M.P., para el desarrollo del proyecto de la Unión Europea «Grant Agreement N.º 101101973-Europe's Rail Flagship Project 1-MOBility management multImodal enviroNment aNd digitAl enabLers-FP1-MOTIONAL-HORIZON-ER-JU-2022-FA1-TT-01» (BOE n.º 179, de 26 de julio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 10 de junio de 2025**, de Puertos del Estado, por la que se publica la tercera Adenda modificativa al Convenio regulador de las aportaciones financieras de la Autoridad Portuaria de Santander con cargo al Fondo Financiero de Accesibilidad Terrestre Portuaria, en relación con la mejora de la terminal de Muriedas administrada por ADIF (BOE n.º 179, de 26 de julio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 17 de junio de 2025**, de la Entidad Pública Empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, por la que se publica el Convenio con ADIF-Alta Velocidad y el Ayuntamiento de Girona, en relación con los suelos municipales afectados por el proyecto de construcción de plataforma y vía de la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Frontera Francesa y con los suelos titularidad de ADIF situados en la plaza de España y en la plaza Poeta Marquina, en Girona (BOE n.º 179, de 26 de julio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 16 de julio de 2025**, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se delega la competencia para la designación de asesor del representante de la Intervención General de la Administración del Estado en la intervención de la comprobación material de las inversiones en el Ministerio de Defensa, en la persona titular de la Intervención General de la Defensa y en los Interventores delegados en los órganos gestores del gasto en el Ministerio de Defensa (BOE n.º 180, de 28 de julio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 21 de julio de 2025**, de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, por la que se da cumplimiento al artículo 41.1.a) del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico (BOE n.º 181, de 29 de julio de 2025)

- **INSTRUCCIÓN de 23 de julio de 2025**, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, sobre la realización del traslado de inscripciones realizadas de conformidad con la Ley de 8 de junio de 1957, del Registro Civil, a registros individuales (BOE n.º 181, de 29 de julio de 2025)
- **RESOLUCIÓN 420/38360/2025, de 22 de julio**, de la Secretaría General Técnica (Ministerio de Defensa), por la que se publica el Convenio con la Ciudad de Ceuta, sobre actuaciones relativas a los Planes Integrales de Desarrollo Socioeconómico de las Ciudades de Ceuta y Melilla (BOE n.º 181, de 29 de julio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 24 de junio de 2025**, de la Entidad Pública Empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, por la que se publica la Adenda de prórroga del Convenio de colaboración con ADIF-Alta Velocidad, el Ayuntamiento de Madrid, la Comunidad de Madrid y Distrito Castellana Norte, SA, para la coordinación, financiación y ejecución de las actuaciones singulares previstas en la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid en los ámbitos APE 05.27 Colonia Campamento y APR 08.03 Prolongación de la Castellana-Operación Urbanística «Madrid Nuevo Norte» (BOE n.º 181, de 29 de julio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 23 de julio de 2025**, de la Secretaría General Técnica (Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte), por la que se publica la Adenda de modificación al Convenio con la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, para el diseño, elaboración y actualización de los contenidos curriculares de las ofertas formativas del ámbito del Sistema de Formación Profesional previstas en la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la formación profesional con la cofinanciación del Fondo Social Europeo (BOE n.º 181, de 29 de julio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 4 de julio de 2025**, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el II Convenio Colectivo del Grupo AENA (BOE n.º 182, de 30 de julio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 29 de julio de 2025**, de la Subsecretaría, por la que se publica el Convenio entre la Agencia Estatal de Administración Digital y la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, O.A., para la prestación de la solución de nube híbrida NubeSARA, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia -Fondo de Recuperación Next Generation EU (BOE n.º 184, de 1 de agosto de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 26 de mayo de 2025**, de la Entidad Pública Empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, por la que se publica el Convenio con Renfe-Operadora, E.P.E., Sociedad Mercantil Estatal Ingeniería y Economía del Transporte, M.P., SA, y ADIF-Alta Velocidad, E.P.E., para el desarrollo del proyecto de la Unión Europea «Grant Agreement n.º 101101917-Europe's Rail Flagship Project 4 Sustainable and Green Rail Systems-FP4-Rail4EARTH-HORIZON-ER-JU-2022-FA4-01 (BOE n.º 185, de 2 de agosto de 2025)».
- **RESOLUCIÓN de 26 de mayo de 2025**, de la Entidad Pública Empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, por la que se publica el Convenio con Renfe-Operadora, E.P.E., Sociedad Mercantil Estatal Ingeniería y Economía del Transporte, M.P., SA, y Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas, O.A., y M.P., para el desarrollo del proyecto de la Unión Europea «Grant Agreement n.º 101101962-Europe's Rail Flagship Project 6-Delivering Innovative rail services to revitalise capillary lines and Regional rail services-FP6-FutuRe-HORIZON-ER-JU-2022-FA6-01» (BOE n.º 185, de 2 de agosto de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 26 de mayo de 2025**, de la Entidad Pública Empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, por la que se publica el Convenio con Renfe-Operadora, E.P.E., para el desarrollo del proyecto de la Unión Europea «Grant Agreement n.º 101102009-Europe's Rail Flagship Project 5-FP5-TRANS4M-R» (BOE n.º 185, de 2 de agosto de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 28 de mayo de 2025**, de la Entidad Pública Empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, por la que se publica el Convenio con Renfe-Operadora, E.P.E., Sociedad Mercantil Estatal Ingeniería y Economía del Transporte, M.P., SA, y Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas, O.A. y M.P., para el desarrollo del proyecto de la Unión Europea «Grant Agreement n.º 101102001 -Europe's Rail Flagship Project 2-Rail to Digital automated up to

autonomous train operation-FP2-R2DATO-HORIZON-ER-JU-2022-FA2-01» (BOE n.º 185, de 2 de agosto de 2025)

- **RESOLUCIÓN de 6 de junio de 2025**, de la Entidad Pública Empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, por la que se publica el Convenio con el Ayuntamiento de Madrid, para la ejecución de refuerzos en el estribo norte del Paso Superior de la calle de Rivas (Madrid), como consecuencia de las obras de ejecución del proyecto constructivo de remodelación de la terminal ferroviaria de mercancías de Madrid-Vicálvaro. Fase I. Subfase 1b. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia - financiado por la Unión Europea- Next Generation EU (BOE n.º 185, de 2 de agosto de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 11 de junio de 2025**, de la Entidad Pública Empresarial ENAIRE, por la que se publica el Convenio con el Colegio Oficial de Pilotos y la Asociación Profesional de Controladores de Tráfico Aéreo, para la creación y operación del Observatorio de Seguridad, Eficiencia y Sostenibilidad de las Operaciones Aéreas (BOE n.º 185, de 2 de agosto de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 13 de junio de 2025**, de la Entidad Pública Empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, por la que se publica el Convenio con Renfe Viajeros Sociedad Mercantil Estatal, SA y el Ayuntamiento de Ortuella, sobre el mantenimiento y la realización de las obras de mejora de la accesibilidad en la estación de Sagrada Familia (BOE n.º 185, de 2 de agosto de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 9 de julio de 2025**, de la Dirección General de Carreteras, por la que se publica el Convenio con el Ayuntamiento de Manises, en relación a las actuaciones en materia de infraestructura viaria para hacer frente a los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024 (BOE n.º 185, de 2 de agosto de 2025)
- **RESOLUCIONES, todas ellas de 31 de julio de 2025**, de la Secretaría General para la Innovación y Calidad del Servicio Público de Justicia, del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, por la que se aprueban las relaciones de puestos de trabajo del Cuerpo de Letrados de la

Administración de Justicia de las oficinas generales de los Registros Civiles de determinadas Comunidades Autónomas (BOE n.º 186, de 4 de agosto de 2025)

- **RESOLUCIONES, todas ellas de 31 de julio de 2025**, de la Secretaría General para la Innovación y Calidad del Servicio Público de Justicia, del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, por la que se aprueban diferentes relaciones de puestos de trabajo del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia, en aplicación de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia (BOE n.º 186, de 4 de agosto de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 29 de julio de 2025**, de la Autoridad Portuaria de Valencia, sobre delegación de competencias (BOE n.º 186, de 4 de agosto de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 29 de julio de 2025**, de la Dirección General de Desarrollo Rural, Innovación y Formación Agroalimentaria, por la que se publica la tercera Adenda al Convenio con la Sociedad Mercantil Estatal de Infraestructuras Agrarias, SA, en relación con las obras de modernización de regadíos del «Plan para la mejora de la eficiencia y la sostenibilidad en regadíos» incluido en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la economía española. Fase II (BOE n.º 186, de 4 de agosto de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 28 de julio de 2025**, de la Dirección General de Agenda 2030, por la que se publica la Adenda al Convenio con la Federación Española de Municipios y Provincias, como entidad colaboradora en la gestión de las subvenciones destinadas a acciones para el impulso de la Agenda 2030 en las Entidades Locales (BOE n.º 186, de 4 de agosto de 2025)
- **RESOLUCIÓN 400/38376/2025, de 29 de julio**, de la Subsecretaría (Ministerio de Defensa), sobre delegación de competencias (BOE n.º 190, de 8 de agosto de 2025)
- **RESOLUCIÓN 721/38377/2025, de 1 de agosto**, de la Jefatura del Estado Mayor del Ejército del Aire y del Espacio, sobre delegación de competencias (BOE n.º 190, de 8 de agosto de 2025)

- **RESOLUCIÓN de 7 de agosto de 2025**, 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 191, de 9 de agosto de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 1 de agosto de 2025**, de la Secretaría de Estado de Educación, sobre avocación de competencias (BOE n.º 194, de 13 de agosto de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 12 de agosto de 2025**, de la Secretaría de Estado de Industria, por la que se publica el Convenio con la Empresa Nacional de Innovación, S.M.E., SA, para el desarrollo y ejecución del Fondo de Emprendimiento y de la Pequeña y Mediana Empresa, establecido en el Real Decreto-ley 8/2024, de 28 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el marco del Plan de respuesta inmediata, reconstrucción y relanzamiento frente a los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024 (BOE n.º 195, de 14 de agosto de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 18 de agosto de 2025**, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el Acuerdo parcial de modificación del XVII Convenio colectivo de Empresa de Transformación Agraria, SA (TRAGSA) (BOE n.º 200, de 20 de agosto de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 12 de agosto de 2025**, de la Secretaría de Estado de Educación, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Educación de 31 de julio de 2025, por el que se modifica el Acuerdo de 21 de julio de 2021, por el que se aprueba la propuesta de distribución territorial y los criterios de reparto de los créditos gestionados por Comunidades Autónomas destinados al Programa para la mejora de la competencia digital educativa #CompDigEdu, en el ejercicio presupuestario 2021, en el marco del componente 19 «Plan Nacional de Capacidades Digitales» del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (BOE n.º 201, de 21 de agosto de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 12 de agosto de 2025**, de la Secretaría de Estado de Educación, por la que se publica el

Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Educación de 31 de julio de 2025, por el que se modifica el Acuerdo de 21 de julio de 2021, por el que se aprueba la propuesta de distribución territorial y los criterios de reparto de los créditos gestionados por comunidades autónomas destinados al Programa para la digitalización del sistema educativo, en el ejercicio presupuestario 2021, en el marco del componente 19 «Plan Nacional de Capacidades Digitales» del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (BOE n.º 201, de 21 de agosto de 2025)

- **RESOLUCIÓN de 12 de agosto de 2025**, de la Secretaría de Estado de Educación, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Educación de 31 de julio de 2025, por el que se modifica el Acuerdo de 25 de noviembre de 2021, por el que se aprueba la propuesta de distribución territorial de los créditos destinados al Programa de impulso de escolarización en el primer ciclo de Educación Infantil, en el marco del componente 21 del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (BOE n.º 201, de 21 de agosto de 2025)
- **CIRCULAR 1/2025, de 26 de junio**, de la Fiscalía General del Estado, sobre los delitos de usurpación y allanamiento de morada y el instituto de la conformidad en el procedimiento ante el Tribunal del Jurado (BOE n.º 204, de 25 de agosto de 2025)

## 2. JURISPRUDENCIA TCU SALA DE JUSTICIA

### 2.1. SENTENCIAS Y RESÚMENES DOCTRINALES

- **SENTENCIA N.º 3/2025. Recurso de apelación, rollo n.º 15/23, interpuesto contra la Sentencia n.º 1/2023, de 13 de enero, dictada por la Excm. Sra. Consejera de Cuentas del Departamento Primero de la Sección de Enjuiciamiento en los autos del procedimiento de reintegro por alcance n.º A-144/2020, del Sector Público Autonómico (Informe de Fiscalización de la Cuenta Gral. de la Junta de Andalucía, ejercicio 2017), Comunidad Autónoma de Andalucía. Ponente: Excm. Sra. Dña. Elena Hernández Salguero.**

**Resumen de doctrina:** La Sala desestima los recursos de apelación interpuestos.

El motivo de recurso esgrimido relativo a la existencia de responsabilidad contable derivada de un Anexo al contrato matriz, al margen de

cualquier procedimiento de modificación contractual, conforme a lo dispuesto en la normativa de contratos del sector público, por ser manifiestamente innecesario el establecimiento de un punto de información al público en la tienda, se desestima por implicar una cuestión nueva (la necesidad o innecesidad de la prestación) que no ha sido tratada en la instancia.

En cuanto a los motivos de recurso relativos a la nulidad de pleno derecho por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión por aplicación arbitraria e irrazonable de la prueba; inexistencia de alcance a los fondos públicos y de responsabilidad contable, respecto de la ejecución del contrato EXS AUDIOGUÍAS, en relación con el contrato SRV INFORMACIÓN, y que existe un error de cálculo de su cuantía; inexistencia de alcance a los fondos públicos y de responsabilidad contable, en relación con la ejecución del contrato GSP TIENDAS, así como la incongruencia *extra petitum* de la sentencia apelada al fijar este importe no justificado por deducción de gastos de primer establecimiento y adaptación de inmuebles, se resuelve lo siguiente.

El primer motivo se desestima sobre la base de que la prueba se ha practicado al haberse realizado el requerimiento solicitado al Patronato, estando la verdadera disconformidad de la recurrente en la valoración probatoria. El segundo motivo también se desestima porque la valoración probatoria que llevó a la Consejera de instancia a dictar su pronunciamiento no es irrazonable ni ilógica, sino que acredita el carácter no justificado del reconocimiento de deuda por determinado importe, concurriendo además negligencia grave por parte de la recurrente en la gestión de los fondos públicos. La valoración errónea de la cuantía se desestima por considerar que es una alegación nueva en relación con las planteadas en el escrito de contestación a la demanda. El tercer motivo se desestima, igualmente, por ser adecuada la valoración probatoria de instancia y concurrir negligencia en el manejo de caudales públicos.

Asimismo, la sentencia inadmite la sentencia dictada por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Granada, ya que ésta no tiene carácter condicionante ni decisivo para resolver el presente recurso de apelación: el pronunciamiento de la sentencia penal aportada no es firme por haber recurrido en casación la Junta de Andalucía.

- **SENTENCIA N.º 4/2025. Recurso de apelación n.º 23/2024 interpuesto contra la sentencia de 22 de febrero de 2024, dictada en el procedimiento de reintegro por alcance n.º B-1/2022, ADMÓN. SEGURIDAD SOCIAL (Informe de Fiscalización sobre gestión y control de pagos efectuados al personal de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social. Ej. 2017. «Activa Mutua»), MADRID. Ponente: Excmo. Sr. D. Diego Íñiguez Hernández.**

**Resumen de doctrina:** La Sala desestima los recursos de apelación interpuestos. Los motivos de recurso son: la existencia de incongruencia omisiva y falta de motivación en la sentencia recurrida sobre la cuantificación del daño por gastos de desplazamiento; disconformidad con la diferenciación entre el procedimiento sancionador y el contable efectuado por la sentencia de instancia para apreciar la ilicitud de los gastos por desplazamientos y comidas; la remisión de la sentencia a criterios jurisprudenciales no aplicables al caso para fundamentar la decisión sobre la partida de entrega de lotes de productos; la disconformidad con que en la conducta de los declarados responsables contables concurra negligencia o culpa grave, con falta de motivación de la sentencia en su declaración al respecto; la falta de determinación en la sentencia de la normativa contable o presupuestaria vulnerada; e indebida imposición de las costas, pues en la materia objeto de la sentencia se aprecian serias dudas de hecho o de derecho.

El primer motivo se desestima, de acuerdo con la jurisprudencia sobre incongruencia, apreciando que la sentencia de instancia no se apartó de la causa de pedir, de acuerdo con el art. 218.1 LEC. En cuanto a la falta de motivación, los nutridos argumentos de la sentencia de instancia, de acuerdo con la doctrina que cita, determinan igualmente la desestimación de este motivo. El segundo motivo se desestima porque, con base en las propias sentencias de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, que alegan los recurrentes, el correcto o incorrecto encuadre de una conducta típica en una u otra infracción, en nada prejuzga o afecta a la responsabilidad contable que se determina en la jurisdicción contable. El tercer motivo se desestima porque la sentencia de instancia analiza correctamente la ilegalidad de las entregas de bienes hechas a empresarios ajenos a las mutuas, no por el hecho de que las entregas

sean ilegales *per se*, sino porque se imputan de manera indebida al patrimonio de la Seguridad Social, de donde nace el perjuicio a los fondos públicos. El cuarto motivo se desestima tras analizar la doctrina derivada de las sentencias de esta Sala, y concluye que fue la ausencia de una debida organización y control de la mutua lo que permitió que se produjeran pagos no justificados con cargo a los fondos públicos de la Seguridad Social. El quinto motivo se desestima, tras analizar pormenorizadamente, con cita de la propia sentencia de instancia, la normativa que ésta consideró infringida. Por último, el sexto motivo se desestima reafirmando el criterio de vencimiento objetivo en materia de costas.

- **SENTENCIA N.º 5/2025. Recurso de apelación, rollo n.º 28/2024, interpuesto contra la sentencia 6/2024, de 5 de septiembre, dictada en el procedimiento de reintegro por alcance n.º B-1074/2022, Sector Público Autonómico (Informe de Fiscalización operativa, financiera y de cumplimiento de la Agencia Andaluza Del Conocimiento, ejercicios 2018-2019), ANDALUCÍA. Ponente: Excmo. Sr. D. Diego Íñiguez Hernández.**

**Resumen de doctrina:** Se estima el recurso apelación interpuesto por la Junta de Andalucía, al que se ha adherido el Ministerio Fiscal. Se impugna la declaración de la sentencia sobre inexistencia de culpa o negligencia grave en la conducta del demandado: por error en la valoración conjunta de la prueba sobre los elementos determinantes de la previsibilidad del daño y consecuente responsabilidad; y por una indebida aplicación de las reglas de la carga de la prueba sobre el conocimiento del plazo de caducidad por el demandado.

En relación al posible error en la valoración conjunta de la prueba realizada en primera instancia, atendiendo a los pronunciamientos que ha realizado, tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo, como la doctrina reiterada por la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas y, tras el análisis pormenorizado de los hechos relevantes del procedimiento de instancia, así como de las normas jurídicas aplicables al caso concreto planteado, se concluye que el director gerente de la Agencia incurrió en negligencia grave. Al no haber velado por la tramitación en plazo de los procedimientos de reintegro de cantidades indebidamente percibidas, que correspondían al

ámbito de las potestades, competencias y funciones inherentes a su cargo directivo, incumplió sus obligaciones de control y supervisión y descuidó la previsibilidad del daño. Queda también manifiesto el nexo causal entre dicha actuación y el perjuicio causado a los fondos de la Agencia. Por lo que se estima el primer motivo de apelación.

En lo atinente a la indebida aplicación por la sentencia de instancia de las reglas de la carga de la prueba, cuando establece que las partes demandantes no demostraron que el director gerente demandado conociera el plazo de caducidad de los procedimientos de reintegro establecido, se llega a la conclusión de que, al demandado, como gestor de fondos públicos, le era exigible una especial diligencia, vinculada a la previsibilidad del daño. No cabe exculparle por desconocimiento de la normativa de aplicación a los procedimientos de reintegro de su competencia y, además, constaba esa regulación en los informes jurídicos solicitados y en los acuerdos de inicio de los procedimientos firmados por él. Por lo que se estima, asimismo, el segundo motivo de apelación.

## 2.2. AUTOS Y RESÚMENES DOCTRINALES

- **AUTO N.º 5/25. Recursos del art. 48.1 de la Ley 7/88, n.º 31/2024, interpuestos contra el Acta de Liquidación Provisional y la Providencia de requerimiento de pago, ambas dictadas con fecha 2 de diciembre de 2024, en las Actuaciones Previas n.º 32/2024, del ramo de Sector Público Local (Ayuntamiento de Algimia de Almonacid), Castellón. Ponente: Excmo. Sra. Dña. Elena Hernández Salguero.**

**Resumen de doctrina:** La Sala desestima el recurso del art. 48.1 LFTCu, planteado. A efectos de sistemática agrupa a partir de su Fundamento de Derecho Sexto los motivos de recurso distinguiendo entre (i) los que son planteados por los tres recurrentes y se refieren al fondo del asunto; (ii) el relativo a la denegación de pruebas complementarias; y (iii) las alegaciones en las que los tres recurrentes consideran que se les ha causado indefensión. Asimismo, han solicitado mediante otrosí la suspensión de la ejecución del acta de liquidación provisional impugnada, que ha sido denegada, al tener que estar fundada en motivos excepcionales, que no concurren en este caso.

Las alegaciones relativas al fondo del asunto las desestima el auto sobre la base de la pacífica doctrina en virtud de la cual, en este procedimiento del art. 48.1 LFTCu, de naturaleza impugnatoria sumaria y especial, no pueden plantearse cuestiones materiales o relativas al fondo del asunto, porque se debatirán en la correspondiente fase plenaria.

Respecto a la denegación de pruebas complementarias, con cita de jurisprudencia de la Sala de Justicia, se desestima el motivo de recurso, dado que la totalidad de los documentos obrantes en las Actuaciones Previas de referencia proporcionaron suficiente base a la valoración indiciaria y provisional que legalmente corresponde a la Delegada Instructora.

Por último, en relación con las alegaciones de indefensión causada durante la tramitación de las Actuaciones Previas, la Sala recuerda el carácter material que necesita la indefensión para ser relevante a efectos de este recurso, y las desestima, dado que la citación para la práctica de la liquidación provisional fue notificada debidamente, sin que comparecieran. De igual modo, pese a la naturaleza no contradictoria de las actuaciones previas, donde precisamente en la práctica de la liquidación provisional es donde se ponen a disposición de los intervinientes el conjunto de diligencias practicadas, los recurrentes han tenido plenas oportunidades de hacer alegaciones y aportar documentos desde el momento mismo que se les citó para la liquidación provisional, con traslado de la totalidad de la documentación.

- **AUTO N.º 6/25. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/1988 n.º 1/25, Actuaciones Previas n.º 101/23. Ramo: Sector Público Local (Ayuntamiento de Gorga), ALICANTE. Ponente: Excm. Sra. Dña. Rebeca Laliga Misó.**

**Resumen de doctrina:** La Sala desestima el recurso del art. 48.1 LFTCu, formulado por la actora pública frente al acta de liquidación provisional, alegando la insuficiencia documental relativa a los gastos, recibos de alquiler o ingresos de suministros, así como respecto de una subvención concedida al Ayuntamiento por la Diputación Provincial. La representación del Ayuntamiento, por el contrario, considera que las diligencias

practicadas en las Actuaciones Previas son completas, por lo que, en realidad, existe una disconformidad con el contenido del acta y no una indefensión de la recurrente.

La Sala, en primer lugar, delimita el debate procesal a las cuestiones que ampararon el nombramiento de Delegado Instructor. En segundo lugar, respecto del alegado pago injustificado, considera la Sala de Justicia que el Instructor solicitó la documentación que estimó necesaria para el esclarecimiento de los hechos y dio cumplida respuesta a las alegaciones realizadas por la representación de la actora pública. Por último, en cuanto a la alegada ausencia de ingresos por los suministros de agua y luz, y su falta de soporte documental, el Delegado Instructor ya manifestó que la documentación aportada por el representante legal del Ayuntamiento presentaba una certificación comprensiva de haberse reintegrado o de haber sido reclamadas las cantidades que se denunciaban como irregulares, por lo que, previa y provisionalmente, no concurren los requisitos exigidos para la determinación del alcance.

- **AUTO N.º 7/25. Recurso del art. 48.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, n.º 5/2025, interpuesto contra el acta de liquidación provisional dictada en las actuaciones previas n.º 2/22, Sector Público Local (Ayuntamiento de Móstoles CONINSER. 2000, S.L.), Madrid Andalucía. Ponente: Excm. Sra. Dña. María del Rosario García Álvarez.**

**Resumen de doctrina:** Se desestima el recurso interpuesto en cuanto al primer grupo de alegaciones en el que el recurrente muestra su disconformidad con determinadas actuaciones llevadas a cabo por este Tribunal con anterioridad y durante la tramitación de las actuaciones previas. El recurso del artículo 48.1 de la LFTCu no es el cauce adecuado para impugnar las posibles deficiencias de tales resoluciones, sino que únicamente puede interponerse frente a las actuaciones reguladas en los artículos 46 y 47 de la misma Ley, cuando no se accediera a completar las diligencias con los extremos que los comparecidos señalaran o se causare indefensión.

En lo relativo al segundo grupo de alegaciones, esto es, las relativas a la falta de imparcialidad del instructor, cabe señalar que se trata de meras

alegaciones de parte, no acreditadas, de las que no cabe inferir la existencia de indefensión material alguna ni de merma de sus garantías de defensa. Y, además, respecto a la no consideración de documentación, el Delegado Instructor deberá realizar cuantas diligencias sean, a su juicio, necesarias para determinar, siempre con carácter previo y provisional, los hechos de que se trate y si estima que de los mismos se desprenden indicios racionales de responsabilidad contable por alcance, proceder a su cuantificación y a la fijación de los presuntos responsables bastando que a juicio del Instructor los hechos investigados se muestren en un grado razonable para tener cumplida su misión. En el acta de liquidación provisional se ha dejado constancia de la documentación y alegaciones tenidas en cuenta por el instructor para emitir sus conclusiones.

En cuanto al tercer grupo de alegaciones, el recurrente se refiere a cuestiones de fondo en relación con los hechos instruidos. En la resolución de este recurso, no se puede realizar un nuevo análisis de los hechos ya examinados por el instructor ni modificar sus valoraciones para resolver las discrepancias relativas al fondo del asunto que puedan albergar los presuntos responsables, pues ello supondría desbordar las competencias de este órgano jurisdiccional en el presente momento procedimental.

- **AUTO N.º 8/25. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, rollo n.º 2/2025. Actuaciones previas n.º 81/2024 SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO (CEIP Federico García Lorca de Alcorcón), MADRID. Ponente: Excmo. Sr. D. Diego Íñiguez Hernández.**

**Resumen de doctrina:** Se desestima el recurso interpuesto toda vez que respecto a la primera alegación -en la que denuncia indefensión por no haberse practicado, durante las actuaciones previas, unas diligencias complementarias solicitadas a la delegada instructora en un escrito de alegaciones previo- se constata que no existe petición de práctica de diligencia adicional alguna. Por tanto, atendiendo al tenor del artículo 47 de la LFTCu y a una reiterada doctrina de la Sala de Justicia, no puede apreciarse la existencia de un rechazo infundado a la realización de las diligencias a propuesta de la parte recurrente, ya que dicha petición no tuvo lugar. Tampoco cabe estimar que en las diligencias practicadas por la

delegada instructora se aprecie una ausencia de investigación o una falta notable de aportación de los datos básicos que impida que pueda realizarse un pronunciamiento sobre el asunto.

En lo relativo al segundo grupo de alegaciones adicionales —incorrecta atribución de la responsabilidad exclusiva a la recurrente y vulneración del régimen de responsabilidad de los directores de centros educativos— la Sala concluye que en fase de actuaciones previas queda excluido cualquier tipo de actividad probatoria o de contradicción, que deben quedar reservadas al proceso jurisdiccional de primera instancia.

- **AUTO N.º 9/25. Recurso del art. 48.1 de la Ley 7/88, n.º 16/2025, interpuesto contra el Acta de Liquidación Provisional de fecha 24 de abril de 2025, dictada en las Actuaciones Previas n.º 57/2024, del ramo de Sector Público Local (Informe de Fiscalización de las subvenciones de concesión directa de los Ayuntamientos de Granadilla de Abona, San Bartolomé de Tirajana, Arrecife, Santa Lucía de Tirajana y Arona, ejercicio 2020. Ayuntamiento de Arrecife), Las Palmas. Ponente: Excmo. Sra. Dña. Elena Hernández Salguero.**

**Resumen de doctrina:** Se desestima el recurso interpuesto, toda vez que, respecto al primer grupo de alegaciones, la recurrente se refiere a cuestiones de fondo en relación con los hechos instruidos. En la resolución de este recurso, no se puede realizar un nuevo análisis de los hechos ya examinados por el instructor ni modificar sus valoraciones para resolver las discrepancias relativas al fondo del asunto que puedan albergar los presuntos responsables, pues ello supondría desbordar las competencias de este órgano jurisdiccional en el presente momento procedimental.

En lo relativo al segundo grupo de alegaciones, esto es, las relativas a «extralimitación de la actuación instructora» y a la «falta de notificación y oportunidad de defensa», no cabe inferir la existencia de indefensión material alguna ni de ninguna merma de sus garantías de defensa, cumpliéndose en la fase instructora, según los antecedentes del caso, los requisitos del artículo 47, en relación con el 46, ambos de la LFTCu, según ha fijado reiterada doctrina de la Sala de Justicia.

Y, además, respecto a la petición final que realiza la recurrente, consistente en que se suspenda la ejecución de la resolución impugnada hasta que se resuelva el recurso, también, conforme a la doctrina uniforme de la Sala de Justicia, no ha justificado, en el supuesto objeto del presente recurso, la concurrencia de circunstancias excepcionales que estén relacionadas con una posible situación de indefensión. Por lo que dicha solicitud es desestimada.

### 3. FISCALIZACIONES

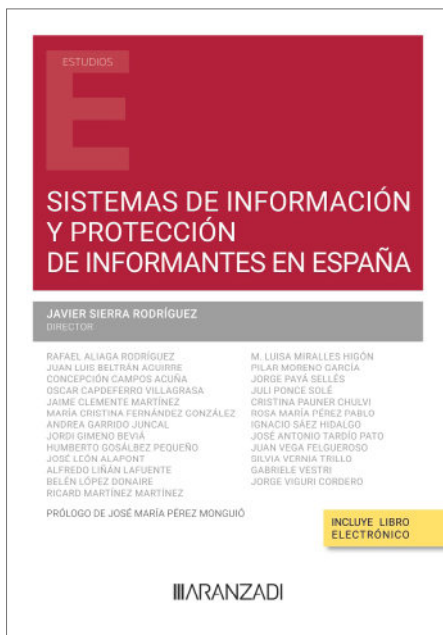
- **RESOLUCIÓN de 20 de marzo de 2025**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la situación financiera de determinados ayuntamientos de municipios de más de 100.000 habitantes con un elevado nivel de endeudamiento en los ejercicios 2020 y 2021 (BOE n.º 160, de 4 de julio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 8 de mayo de 2025**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización relativa a la organización y los resultados del control interno, así como a las actuaciones de control financiero de los ayuntamientos, ejercicio 2020 (BOE n.º 169, de 15 de julio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 8 de mayo de 2025**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la contratación de Paradores de Turismo de España, S.M.E., S.A., ejercicios 2020 y 2021 (BOE n.º 169, de 15 de julio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 8 de mayo de 2025**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de las actuaciones del FROB y del Banco de España en la fusión entre Caixabank y Bankia y de la situación del proceso de reestructuración bancaria a 31 de diciembre de 2021 (BOE n.º 169, de 15 de julio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 8 de mayo de 2025**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de las medidas para la mejora de la competitividad del destino turístico contempladas en el Plan de Impulso del Sector Turístico, ejercicios 2020 a 2021 (BOE n.º 169, de 15 de julio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 8 de mayo de 2025**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización del control municipal sobre la prestación de los servicios de limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos y mantenimiento de parques y jardines de los ayuntamientos de municipios de población entre 50.000 y 100.000 habitantes de comunidades autónomas sin órgano de control externo propio, ejercicio 2021 (BOE n.º 169, de 15 de julio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 8 de mayo de 2025**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización del sistema de control aplicado en la gestión de premios por la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, S.M.E., SA, (SELAE), ejercicio 2022 (BOE n.º 169, de 15 de julio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 8 de mayo de 2025**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización operativa del impacto del trabajo a distancia en la gestión de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, periodo 2020 a 2022 (BOE n.º 169, de 15 de julio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 8 de mayo de 2025**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización sobre la información relativa a los costes y rendimientos de los servicios incluida en las cuentas generales de los ayuntamientos de municipios de más de 50.000 habitantes, diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares, correspondientes al ejercicio 2020 (BOE n.º 169, de 15 de julio de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 8 de mayo de 2025**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la gestión indirecta contractual de los servicios públicos por las entidades locales de las comunidades autónomas sin órgano de control externo propio, ejercicio 2019 (BOE n.º 172, de 18 de julio de 2025)

- **RESOLUCIÓN de 10 de junio de 2025**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la Agencia EFE, SAU, S.M.E., ejercicio 2020 (BOE n.º 193, de 12 de agosto de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 10 de junio de 2025**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Cantabria, ejercicio 2022 (BOE n.º 193, de 12 de agosto de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 10 de junio de 2025**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de La Rioja, ejercicio 2022 (BOE n.º 193, de 12 de agosto de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 10 de junio de 2025**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la Cuenta General y del resto de cuentas anuales del sector público de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, ejercicio 2022 (BOE n.º 193, de 12 de agosto de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 10 de junio de 2025**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Extremadura, ejercicio 2022 (BOE n.º 193, de 12 de agosto de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 10 de junio de 2025**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de ICEX España Exportación e Inversiones, E.P.E., ejercicio 2021 (BOE n.º 194, de 13 de agosto de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 10 de junio de 2025**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la Fundación Colección Thyssen-Bornemisza, F.S.P., ejercicio 2020 (BOE n.º 194, de 13 de agosto de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 10 de junio de 2025**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, F.S.P., ejercicios 2020 y 2021 (BOE n.º 194, de 13 de agosto de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 10 de junio de 2025**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la Universidad Nacional de Educación a Distancia y sus centros asociados, ejercicio 2020 (BOE n.º 194, de 13 de agosto de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 10 de junio de 2025**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización del sector público autonómico, ejercicio 2021 (BOE n.º 194, de 13 de agosto de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 10 de junio de 2025**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Cantabria, ejercicio 2021 (BOE n.º 194, de 13 de agosto de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 10 de junio de 2025**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de La Rioja, ejercicio 2021 (BOE n.º 195, de 14 de agosto de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 10 de junio de 2025**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Extremadura, ejercicio 2021 (BOE n.º 195, de 14 de agosto de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 10 de junio de 2025**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Ciudad Autónoma de Ceuta, ejercicio 2021 (BOE n.º 195, de 14 de agosto de 2025)

- **RESOLUCIÓN de 10 de junio de 2025**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Ciudad Autónoma de Melilla, ejercicio 2021 (BOE n.º 195, de 14 de agosto de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 10 de junio de 2025**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de la actuación de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales en el procedimiento de aprobación de operaciones de respaldo público temporal del Fondo de apoyo a la solvencia de empresas estratégicas F.C.P.J (BOE n.º 196, de 15 de agosto de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 10 de junio de 2025**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con la Moción sobre la necesidad de adaptar la regulación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, al marco institucional de las entidades locales (BOE n.º 196, de 15 de agosto de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 24 de junio de 2025**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la asistencia a los municipios prestada por las diputaciones provinciales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, ejercicio 2022 (BOE n.º 196, de 15 de agosto de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 24 de junio de 2025**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de las medidas implantadas por los municipios con población entre 100.000 y 200.000 habitantes para la protección del informante, ejercicio 2023 (BOE n.º 196, de 15 de agosto de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 24 de junio de 2025**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización del cumplimiento del principio de transparencia por los partidos políticos (BOE n.º 197, de 16 de agosto de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 24 de junio de 2025**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización sobre las medidas de ahorro y eficiencia energética en el ámbito local (BOE n.º 197, de 16 de agosto de 2025)
- **RESOLUCIÓN de 10 de junio de 2025**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización del sector público local, ejercicio 2022 (BOE n.º 199, de 19 de agosto de 2025)

PUBLICACIONES





## SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE INFORMANTES EN ESPAÑA

**Javier Sierra Rodríguez** (Director)

Profesor de Derecho constitucional de la UNED.

Aranzadi La Ley, 2025.

La tramitación de la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, fue ardua y compleja y su transposición a nuestro ordenamiento jurídico se realizó fuera de plazo. A estos retrasos acumulados se añade un problema mayor, la interpretación y aplicación de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción. Las altas expectativas generadas por Ley 2/2023, en favor del establecimiento de un verdadero sistema de prevención y detención eficaz de los incumplimientos normativos y de lucha contra la corrupción, sin embargo, no parecen que se hayan cumplido. El libro publicado por la editorial Aranzadi titulado *Sistemas de Información y protección de informantes en España*, dirigida por el Profesor SIERRA RODRÍGUEZ, nos ofrece un detenido análisis de los contenidos de esta norma. En esta obra colectiva han participado casi una treintena de

autores con una dilatada experiencia académica y profesional pública y jurídica en el ámbito objeto de estudio, por lo que subrayaremos su calidad científica e interpretativa. Debe observarse que la limitada extensión propia de las recesiones no nos permite hacer las debidas reseñas pormenorizadas respecto a cada uno de ellos o de sus aportaciones. Esto no nos impide hacer una referencia general a las mismas y comprender, de esta manera, la relevancia del ejercicio de estudio ante el que nos encontramos.

En sus veinticinco capítulos, el lector tiene la suerte de encontrar con un amplio elenco de contribuciones que ofrecen un diagnóstico de la regulación y de la realidad a la que se pueden enfrentar aquellos que quieran presentar una denuncia y con su comportamiento quieran aflorar prácticas irregulares. Desde los aspectos básicos de la Ley 2/2023 se avanza en el examen minucioso de sus mayores sus controversias. Los trabajos se agrupan en seis bloques con el fin de ofrecernos una revisión completa del esquema de canales y sistemas de alerta, así como de los mecanismos de protección para los informantes. Tras tres capítulos que nos aproximan a la norma que es objeto de análisis —desde el punto de vista de su ámbito objetivo y subjetivo con especial incidencia en las luces y sombras que plantea la nueva regulación—, nos encontramos con un bloque II que se dedica a dilucidar si el informante tiene la condición de interesado y, por lo tanto, estaría legitimado para recurrir —en vía administrativa y judicial— las decisiones que se adopten en los sistemas interno y externo de información respecto al archivo de sus comunicaciones. Asimismo, en este bloque II —integrado por los capítulos 4, 5 y 6— se hace un repaso de cuáles son las motivaciones y resistencias a la hora de informar, debe añadirse que en esta parte de la obra se describe también cuál es el punto del que partimos antes de la Ley 2/2023. Como gran novedad respecto al régimen jurídico anterior, se constata la obligación de poner en funcionamiento los sistemas internos de información. En el apartado más amplio de la obra y bajo la rúbrica «los sistemas internos de información», ocho capítulos que integran el bloque III son los que se ocupan de reflexionar sobre la figura del responsable del sistema interno de información, el procedimiento de gestión de informaciones internas, el desarrollo de investigaciones internas en el marco de los sistemas de información corporativos, etc. Si bien el título de la obra colectiva, estrechamente conectado con este

tercer bloque, podría inducir a pensar que su estudio se centra solo en el análisis de estos sistemas de información, nada más lejos de la verdad. Con el fin de avanzar en una interpretación constructiva de la norma, el lector profundiza en otros aspectos como la protección de datos en los sistemas internos de información, los sujetos del tratamiento y la garantía de sus derechos o las obligaciones de información sobre el sistema interno de información —véase el bloque IV «Protección de datos y transparencia»—. Debe indicarse que las implicaciones en materia penal y régimen sancionador son objeto de análisis específico en el bloque V —en concreto, la responsabilidad penal del responsable del sistema de información; la confidencialidad, anonimato, derecho a la defensa y a la no autoincriminación de la persona jurídica en el proceso penal; las conductas de los informantes que pueden ocasionar responsabilidades o exenciones penales; y la protección del informante para la lucha contra el acoso laboral—. Finalmente, la obra se cierra con el bloque VI que focaliza su atención en el canal externo, la revelación pública y la relación entre la libertad de expresión e información y la protección de personas informantes, entre otros aspectos, se incluye aquí la protección de las fuentes confidenciales de los periodistas como complemento esencial de tutela en el ámbito objeto de investigación.

La implementación del *whistleblowing* en España plantea un importante reto social: la aceptación por la ciudadanía de esta técnica —como advierte el Profesor PÉREZ MONGUIÓ—. Nos hallamos ante un instrumento ajeno a nuestra cultura política, que tiene un carácter sociocultural negativo, derivado de la acción de delatar pero que responde a un nuevo paradigma fraguado en los últimos años, gracias al impulso de la Unión Europea. La protección del denunciante se convierte, así, en un elemento esencial para la eficacia del sistema de denuncia, pero no exclusivo del *whistleblowing*. Una protección que requiere articular medidas específicas que se ajusten a la disparidad de situaciones e intervenciones y que garanticen y equilibren la posición del denunciante y del denunciado ante posibles falsedades, ante las particularidades que resultan de las denuncias anónimas, o al determinar con claridad cuáles son las autoridades competentes para asistir a los informantes.

La deficiente regulación procedimental de la Ley 2/2023 nos origina problemas de interpretación y de

aplicación. Descuida un aspecto esencial del derecho a una buena administración del informante que redundaría en el derecho al procedimiento administrativo debido, como enfatiza PONCE SOLÉ. Es solo un ejemplo y se podrían citar muchos más, pero destacamos singularmente que será necesario hacer un esfuerzo importante para integrar piezas tan esenciales como es la protección de datos y el aseguramiento de las condiciones de confidencialidad. Al respecto, como apunta RICARD MARTÍNEZ, se deben diseñar sistemas de información singulares y no compartidos, así como adoptar medidas de seguridad relacionadas con la encriptación de datos. Urge configurar un sistema de información independiente y diferenciado de los demás sistemas internos de información en el que se pueda garantizar un alto nivel de seguridad susceptible de asegurar un control absoluto de trazabilidad de usos. En este ámbito, además, se tienen que restringir los accesos a los datos personales de las partes implicadas en los tratamientos mediante la creación de perfiles de acceso diferenciados, y permitir la auditabilidad del sistema de información a través de la definición de sistemas de controles periódicos.

A pesar de los recientes avances producidos, resulta evidente que, la voluntad política opera como un condicionante limitante. Como resalta SIERRA RODRÍGUEZ, es necesario hacer frente a los desafíos y propuestas señalados sobre la deficiente regulación, la falta de orientaciones y la ausencia de la Autoridad estatal en pleno funcionamiento en esta etapa inicial. Irremediablemente, tiene que superarse la mera observancia formal de la norma más aún cuando advertimos que se produce una acumulación de cuestiones pendientes de concretar su eficacia real. La protección del denunciante, al igual que el refuerzo de la transparencia de la actividad pública, por ejemplo, no se logra con la mera aprobación de un texto legal. Es necesario, si deseamos avanzar en la lucha contra la corrupción y promover el buen gobierno, que el legislador aborde con determinación las cuestiones más delicadas, que los artículos abiertos a interpretación sean muy pocos o directamente ninguno y que las habilitaciones de desarrollo reglamentario no provoquen un retraso injustificado en la ejecución de las leyes.

Para evitar cualquier estancamiento y perfeccionar los sistemas internos de información se requieren responsables cualificados y contar con verdaderas estructuras de apoyo. No podemos obviar que una

parte importante de su articulación recae sobre el responsable del sistema interno de información. La implantación de un sistema interno de información no es automática y requiere la adopción de decisiones de gran trascendencia que condicionan la mejora de la confianza en las instituciones, como advierte GARRIDO JUNCAL. La mayor parte de la ciudadanía no tiene los conocimientos suficientes para saber si la conducta que quiere comunicar entra en el ámbito de aplicación de la Ley 2/2023, y serán los sistemas internos y, en ellos, sus respectivos responsables, los que tendrán que dilucidar si las conductas comunicadas son susceptibles de constituir el tipo de infracciones que se deben tramitar y que otorgan al informante el acceso al régimen de protección.

Finalmente, no podemos ignorar el hecho de que en España la transparencia se implementa de abajo a arriba —por demanda ciudadana ante los casos de corrupción política—, cuando el daño ya estaba hecho. La desconfianza ciudadana en las instituciones y en la política se puede ver acrecentada ante una eventual ineficacia de esta regulación, entre otros motivos por las posibles interpretaciones que se produzcan en aplicación de la Ley. La articulación de instrumentos de control cobra un protagonismo absoluto para que la transparencia, la depuración de conflictos de intereses, la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción sea real. Incidimos en la idea de la necesidad ineludible de un cambio cultural, en el que la sociedad civil y la ciudadanía puedan implicarse en un gobierno abierto y transparente con todas las garantías bajo un marco regulatorio completo, pero también en la lucha contra la corrupción al utilizar estos sistemas. La falta de una verdadera cultura política de la transparencia e integridad en España se traduce en un marco opaco de fiscalización que nos cuesta superar. Una vez más, nos reiteramos en la necesidad de articular un

verdadero sistema de control en red que actúe como soporte transparente y no como un colador de intereses opacos en nuestro sistema político de gobierno.

Somos conscientes de que la calidad de las leyes es mejorable y, por desgracia, la Ley 2/2023 no se salva de esa técnica legislativa deficiente a la que parece que, lamentablemente, ya estamos acostumbrados. Confiamos en que la lectura de esta obra pueda ser de utilidad en su superación, ya que nos proporciona una base sólida para la discusión y, lo más importante, nos ayuda a responder a la pregunta de qué se puede hacer una vez que la norma ya está publicada y ha entrado en vigor. A lo largo de sus casi seiscientos páginas, académicos y profesionales nos ofrecen un tratamiento de los contenidos de la Ley enfocado en la escasa concreción de las obligaciones que impone a las organizaciones para la gestión de sus sistemas internos de información y la dificultad que plantea la configuración de un mecanismo transversal de alertas. En este sentido, el estudio trata de ofrecer soluciones con los recursos proporcionados por el legislador y, al mismo tiempo, plantea propuestas de lege ferenda para que pueda mejorarse el sistema actual. En todo caso, si no se consiguen solucionar los problemas descritos se corre un gran riesgo: la mera apariencia de unos cambios jurídico-político de las instituciones sin que se produzca una verdadera reforma, lo que puede genera el efecto contrario, el incremento de la desconfianza y, en último término, la percepción de impunidad de quienes cometen irregularidades o participan en casos de corrupción. Llegados a este punto y para evitar que esto llegue a producirse, les invitamos a que descubran por sí mismos los méritos que este libro encierra.

**M.ª BEGOÑA LÓPEZ PORTAS**

Profesora de Derecho constitucional,  
Universidad de Santiago de Compostela

## Normas para la preparación de originales para la *Revista Española de Control Externo*

### INSTRUCCIONES A LOS AUTORES

1. Los trabajos (artículos, notas, comunicaciones y reseñas) deberán ser originales, cediendo el autor, antes de su publicación, los derechos de explotación y copia a la *Revista Española de Control Externo*.
2. Los trabajos no podrán encontrarse en proceso de evaluación ni haber sido publicados o aceptados para su publicación en cualquier otro medio.
3. Los originales deberán presentarse a espacio y medio, cuerpo de letra 12.
4. La extensión de los artículos deberá estar comprendida entre 15 y 30 páginas, incluyendo cuadros, gráficos, notas a pie de página y referencias bibliográficas.
5. Las notas y comunicaciones no superarán las 10 páginas y las reseñas no superarán las 5 páginas.
6. En los artículos la primera página incluirá: título, nombre del autor o autores, cargo o titulación, institución de trabajo, un resumen de una extensión de entre 150 y 250 palabras y 5 palabras clave. El resumen y las palabras clave deberán redactarse en español y en inglés.
7. La estructura debe responder al siguiente esquema:
  - Los apartados en que, en su caso, se divida el artículo irán precedidos de un número (arábigo) y del correspondiente epígrafe en minúscula y en negrita.
  - Las posibles subdivisiones irán precedidas de dos dígitos y el correspondiente epígrafe en letra normal.
  - Si resultaran indispensables mayores subdivisiones, estas irán precedidas de una letra minúscula seguida de medio paréntesis —a), b), c)...— y el epígrafe, en su caso, en letra normal.
8. Las referencias bibliográficas se pondrán al final del texto, siguiendo el orden alfabético de autores. Las notas a pie de página se numerarán en arábigos, a espacio sencillo y cuerpo de letra 10. De forma orientativa, el modo de redactar las referencias bibliográficas será el siguiente:
  - Libros: apellidos del autor/es en mayúsculas; título del libro (en cursiva), editorial, ciudad de publicación y año.
  - Revistas: apellidos del autor/es en mayúsculas; título del artículo (entrecomillado), nombre de la revista (en cursiva), número o volumen y año.
  - Trabajo recogido en un libro colectivo: apellidos del autor/es en mayúsculas; título del trabajo (entrecomillado); título del libro (en cursiva); apellidos en mayúsculas del coordinador, director o editor de la obra, seguido de las abreviaturas coord., dir. o ed. (entre paréntesis); editorial, ciudad de publicación y año.
  - Publicaciones electrónicas: apellidos del autor/es en mayúsculas; título del trabajo (entrecomillado); título del libro o nombre de la revista (en cursiva), número o volumen y año. Seguidamente se mencionará (entre llaves y en cursiva) la dirección web donde se puede consultar el trabajo.
9. Los originales y la correspondencia sobre los mismos deberán dirigirse a la Secretaría del Consejo Editorial (c/ Fuencarral, 81 / 28004 Madrid / T 91 592 21 07 / [recex@tcu.es](mailto:recex@tcu.es)), que facilitará las instrucciones concretas que se le soliciten.
 

Nota: los originales que se publiquen en la Revista podrán incluirse también en la edición electrónica de la misma.

### CORRESPONDENCIA

*Revista Española de Control Externo*  
Tribunal de Cuentas  
Fuencarral, 81  
28004 Madrid  
Fax: 91 457 29 92  
[recex@tcu.es](mailto:recex@tcu.es)

*Los originales recibidos en esta Revista son sometidos a la evaluación anónima de especialistas cualificados, y ni el Consejo Editorial ni el Tribunal de Cuentas se hacen responsables de la opinión vertida por los autores de los artículos publicados en esta Revista.*



## **PRESENTACIÓN**

Pascual Sala Sánchez

## **ARTÍCULOS**

Marta Junquera

Jaime Algaba

Justo A. Huerta Barajas

Esperanza Pinar Lorente

Antonio Minguillón

Diego D. Balbi

Ana Julia Gavilán

Carolina Silvia Vanella

Juan Coronel

Hernán Roberto Vicente

## **LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA**

Javier Medina Guijarro

José Antonio Pajares Giménez

## **PUBLICACIONES**

Begoña López Portas



[RECEX@TCU.ES](mailto:RECEX@TCU.ES)

[WWW.TCU.ES/TRIBUNAL-DE-CUENTAS/ES/](http://WWW.TCU.ES/TRIBUNAL-DE-CUENTAS/ES/)