



TRIBUNAL DE CUENTAS
MINISTERIO FISCAL

TRIBUNAL DE CUENTAS FISCALÍA	
18-12-18	
ENTRADA Nº	SALIDA Nº
	883

RECEBI EL ORIGINAL

18/12/2018

[Firma manuscrita]

18/Dic/2018



EL FISCAL, de conformidad con lo establecido en los artículos 16.2 d) y 55 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, comparece ante V.E. y como mejor proceda en Derecho, expone los siguientes hechos y fundamentos jurídicos:

HECHOS

PRIMERO. El Parlamento de Cataluña, en Resolución 5/X, de 23 de enero de 2013, aprobó una declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña. En esta resolución se estableció que *“De acuerdo con la voluntad mayoritaria expresada democráticamente por el pueblo de Cataluña, el Parlamento de Cataluña acuerda iniciar el proceso para hacer efectivo el ejercicio del derecho a decidir para que los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña puedan decidir su futuro político colectivo”*, añadiéndose que *“El pueblo de Cataluña tiene, por razones de legitimidad democrática, carácter de sujeto político y jurídico soberano”*.

Impugnada esta Resolución del Parlamento por el Gobierno de la Nación, el Tribunal Constitucional, en la STC 42/2014, de 25 de marzo, manifestó que *«El reconocimiento al pueblo de Cataluña de la cualidad de soberano, no contemplado en nuestra Constitución para las nacionalidades y regiones que integran el Estado, resulta incompatible con el art. 2 CE, pues supone conferir al sujeto parcial del que se predica dicha cualidad el poder de quebrar, por su sola voluntad, lo que la Constitución declara como su propio fundamento en el citado precepto constitucional: «la indisoluble unidad de la Nación española»*. Por ello terminó declarando inconstitucional y nula la proclamación del carácter de sujeto político y jurídico soberano del pueblo de Cataluña.

La sentencia declaró también que el llamado *«derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña»* referido en la Resolución, no puede entenderse como manifestación de un derecho a la autodeterminación no reconocido, sino como una aspiración política a la que solo puede llegarse mediante un proceso ajustado a la legalidad constitucional (FJ 3).

Igualmente, proclamaba que *“La primacía incondicional de la Constitución requiere que toda decisión del poder quede, sin excepción, sujeta a la Constitución, sin que existan, para el poder público, espacios libres de la Constitución o ámbitos de inmunidad frente a ella. De esta manera se protege también el principio democrático, pues la garantía de la integridad de la Constitución ha de ser vista, a su vez, como preservación del respeto debido a*



la voluntad popular, en su vertiente de poder constituyente, fuente de toda legitimidad jurídico-política”.

Asimismo, enfatizaba que «el Estado autonómico se asienta en el principio fundamental de que nuestra Constitución hace residir la soberanía nacional en el pueblo español (art. 1.2 CE), de manera que aquella no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ella, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones históricas anteriores”.

Finalmente, significaba que “este Tribunal ha declarado que autonomía no es soberanía [STC 247/2007, FJ 4 a)]. De esto se infiere que en el marco de la Constitución una Comunidad Autónoma no puede unilateralmente convocar un referéndum de autodeterminación para decidir sobre su integración en España. Esta conclusión es del mismo tenor que la que formuló el Tribunal Supremo de Canadá en el pronunciamiento de 20 de agosto de 1998, en el que rechazó la adecuación de un proyecto unilateral de secesión por parte de una de sus provincias tanto a su Constitución como a los postulados del Derecho internacional”.

El 12 de febrero de 2013 se aprobó el Decreto 113/2013, del Departamento de la Presidencia de la Generalitat de Cataluña, por el que se creó el “Consejo Asesor para la Transición Nacional”.

Entre julio de 2013 y julio de 2014 (publicada ya la sentencia del Tribunal Constitucional 42/2014, de 25 de marzo), el “Consejo Asesor de Transición Nacional” elaboró y entregó 18 informes a la Generalitat, que se refundieron en el llamado Libro Blanco de la Transición Nacional de Cataluña (texto en el que se describe paso a paso todo el proceso que se iba a seguir hasta alcanzar la independencia).

El día 29 septiembre de 2014, el entonces presidente de la Generalitat de Cataluña, en un acto que tuvo lugar en su sede institucional, presentó este informe completo, en el que se analizaban los distintos aspectos que debían tenerse en cuenta para el proceso de transición de Cataluña hacia un país independiente, proceso que las fuerzas políticas independentistas impulsaron desde entonces.

El Libro proclamó la legitimidad del proceso de autodeterminación de Cataluña, y contempló distintos procedimientos para la creación del nuevo Estado, en función de que la independencia pudiera alcanzarse mediante un marco de colaboración negociada con el Gobierno español, o que, por el contrario, se desplegaran instrumentos de oposición a la independencia por parte del Estado. Esto es, no era la independencia la consecuencia de una falta de negociación con el Estado, sino el objetivo que pretendía alcanzarse en todo caso. Primeramente, mediante un acuerdo pactado y, en caso contrario, de manera unilateral forzando al Gobierno a asumir una situación de hecho que se buscaba crear de forma deliberada.



El 26 de septiembre de 2014, el Parlamento aprobó la Ley catalana 10/2014, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, y el Gobierno de la Generalitat promulgó el Decreto del Departamento de la Presidencia de la Generalidad de Cataluña 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña.

Tanto la Ley de consultas populares, como el Decreto de convocatoria de la consulta popular, fueron suspendidos provisionalmente dos días después de su promulgación, en virtud de sendas providencias del Tribunal Constitucional de fecha 29 de septiembre, comunicándose al presidente de la Generalitat de Cataluña la providencia de suspensión. Pese a ello, la suspensión de estas normas tampoco fue asumida por las fuerzas soberanistas y, seis semanas después, el 9 de noviembre de 2014, se llevó a término una consulta general en Cataluña, que presentaba a sus habitantes dos preguntas concretas: a) "¿Quiere que Catalunya sea un Estado?" y b) "En caso afirmativo, ¿quiere que Catalunya sea un Estado independiente?"

El Tribunal Constitucional, en sus sentencias 31/2015 y 32/2015, de 25 de febrero, declaró finalmente la inconstitucionalidad y nulidad de las normas inicialmente suspendidas. Concretamente: a) Del artículo 3.3 de la mencionada Ley 10/2014, esto es, de la posibilidad de que estas consultas populares convocadas por la Generalitat de Cataluña pudieran tener carácter general o sectorial y b) del Decreto 129/2014, de convocatoria de la consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña.

El 24 de febrero de 2015, se publicó el Decreto del Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña 16/2015, por el que se creó el "*Comisionado para la Transición Nacional*".

En el referido Decreto se establecía que al Comisionado para la Transición Nacional, que quedaba adscrito al Departamento de la Presidencia, le correspondían "*las funciones inherentes al impulso, la coordinación y la implementación de las medidas para la culminación del proceso de Transición Nacional y el seguimiento de las estructuras de Estado, de acuerdo con las directrices fijadas por el Gobierno y bajo la superior dirección del titular del departamento*".

Al tiempo -y siguiendo todavía las definiciones del Libro Blanco- se publicó en la página Web del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, un "*Plan Ejecutivo para la Preparación de las Estructuras de Estado*", y otro denominado "*Plan de Infraestructuras Estratégicas*", ambos incluidos en lo que se identificaba como "*10 Proyectos Estratégicos de Acción de Gobierno y para la Transición Nacional*". Planes que mostraban afinidad con las encomiendas que se hicieron al Gobierno de la Generalitat en la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas (DOGC de 13 de marzo de 2015).

Tras ser suspendidas provisionalmente ambas normas (la ley 3/2015 y el Decreto 16/2015) por sendas providencias del TC, en virtud de la impugnación del Gobierno de la Nación, la STC 128/2016, de 7 de julio, declaró la



inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de varios preceptos de la Ley 3/2015, así como de sus Disposiciones Adicionales vigésimo segunda, vigésimo cuarta y vigésimo sexta. Posteriormente, la STC 52/2017, de 10 de mayo, declaró la inconstitucionalidad y nulidad del Decreto 16/2015 ya suspendido, así como de -y así se describe- «los llamados *"plan ejecutivo para la preparación de estructuras de Estado"* y *"plan de infraestructuras estratégicas"*, anunciados en la web *"govern.cat"*, a través de la web *"Generalitat de Catalunya (gencat.cat)"*, dentro del documento *"10 proyectos estratégicos de acción de gobierno y para la transición nacional 2015"*».

A pesar de que el Tribunal Constitucional fue declarando progresivamente la nulidad e inconstitucionalidad de todo el andamiaje jurídico que acabamos de citar, los miembros del Gobierno de la Generalitat de Cataluña apostaron por dar un nuevo impulso al proceso para lograr la independencia incumpliendo palmariamente los mandatos emanados del máximo intérprete de la Constitución.

Tras las elecciones celebradas el 27 de septiembre de 2015, se inició la XI Legislatura con la finalidad de obtener la independencia.

Al respecto, la Resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, en su apartado sexto, señalaba que *"este Parlamento y el proceso de desconexión democrática no se supeditarán a las decisiones de las instituciones del Estado Español, en particular del Tribunal Constitucional"*, y expresamente proclamaba que *"el mandato democrático obtenido en las pasadas elecciones del 27 de septiembre ... apuesta por la apertura de un proceso constituyente no subordinado"*, al tiempo que anunciaba *"el inicio de un proceso de creación del Estado catalán independiente en forma de república (...)"*.

El Tribunal Constitucional declaró nula la citada resolución por medio de la sentencia 259/15, de 2 de diciembre.

Cabe señalar que el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley 4/2017, de 28 de marzo, cuya disposición adicional 40ª fijaba una partida presupuestaria para la celebración del referéndum del 1-O, acordado por la Resolución 306/XI del citado Parlamento, Resolución anulada por ATC 24/2017, de 14 de febrero.

La STC 90/2017, de 5 de julio, declaró la nulidad de las disposiciones que aprobaban el uso de partidas presupuestarias para la celebración del referéndum.

No obstante lo decretado por el Tribunal Constitucional, el Parlamento de Cataluña aprobó las Leyes 19/2017, de 6 de septiembre, del Referéndum de Autodeterminación, y 20/2017, de 8 de septiembre, de Transitoriedad Jurídica y Fundacional de la república. Ambas Leyes fueron suspendidas, mediante providencias del TC de 7 y 12 de septiembre de 2017, y declaradas nulas por STC 114/2017, de 17 de octubre, y 124/2017, de 8 de noviembre, respectivamente.

El mismo día 6 de septiembre de 2017, tras aprobarse la Ley 19/2017, del referéndum de autodeterminación, la totalidad de los integrantes del Gobierno de la Generalidad (Presidente, Vicepresidente y doce Consejeros) firmaron el Decreto 139/2017, de convocatoria del referéndum, que en un único artículo



establecía que *«De acuerdo con lo que dispone el artículo 9 de la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del Referéndum de Autodeterminación, publicada en el Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya núm. 7449 en fecha 6 de septiembre, a propuesta de todos los miembros del Gobierno, se convoca el Referéndum de Autodeterminación de Cataluña, que tendrá lugar el día 1 de octubre de 2017, de acuerdo con la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del Referéndum de Autodeterminación».*

El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 7 de septiembre de 2017, acordó admitir a trámite la impugnación que el Gobierno de España interpuso contra la disposición autonómica, suspendiendo su aplicación y cualquier actuación que trajera causa de esta; la propia Providencia se notificó personalmente a los miembros del Govern advirtiéndoles de su deber de impedir o paralizar estas iniciativas; mediante STC 122/2017 de 31 de octubre, fue declarada la inconstitucionalidad y nulidad de la citada norma.

En la misma fecha, 6 de septiembre de 2017, el Departamento de la Vicepresidencia y de Economía y Hacienda de la Generalitat de Cataluña regido por D. Oriol Junqueras Vies, aprobó el Decreto 140/2017, de 6 de septiembre, de normas complementarias para la realización del Referéndum de Autodeterminación de Cataluña que, como su propio artículo 1 indicaba, tenía por objeto *«fijar las normas complementarias que deben regir el proceso para la celebración del Referéndum de Autodeterminación»*, recogiendo las previsiones que se consideraron precisas sobre sindicatura electoral, censo, campaña institucional, procedimiento de votación, escrutinio, observación internacional, administración o afectación laboral de los participantes.

El Decreto fue firmado por el presidente de la Generalitat, así como por el Vicepresidente del Gobierno y Consejero de Economía y Hacienda, Sr. Junqueras Vies.

El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 7 de septiembre de 2017 acordó admitir a trámite la impugnación que el Gobierno de España interpuso contra la disposición autonómica, suspendiendo su aplicación y cualquier actuación que trajera causa de esta; la propia Providencia se notificó personalmente a los miembros del Govern y a numerosas autoridades al tiempo que les requería de su deber de impedir o paralizar estas iniciativas; posteriormente se dictó la STC 121/2017 de 31 de octubre, declarando su inconstitucionalidad y nulidad.

En los meses anteriores a la realización del referéndum ilegal, comoquiera que el Gobierno de la Generalitat ya había decidido celebrarlo, con o sin anuencia del Estado, comenzaron los preparativos destinando para ello fondos públicos con los que hacer frente a los gastos que su ejecución comportaba (material electoral, campañas de publicidad, aplicaciones informáticas, locales para el recuento, etc.), incluyendo la financiación de actividades que se desarrollaban en el exterior, como la acción del servicio DIPLOCAT para internacionalizar el conflicto y obtener reconocimiento en instancias supranacionales, las campañas de publicidad institucional o las campañas dirigidas a conseguir el voto de los catalanes ubicados en otros países.



Toda esta actividad preparatoria de la organización del referéndum se investiga por el Juzgado de Instrucción nº 13 de Barcelona en el sumario 5/2018 (antes diligencias previas 118/2017).

Los preparativos y los gastos se hicieron burlando el control estatal de las cuentas de la Generalitat, establecido en virtud de las previsiones de la Disposición Adicional 1ª de la Ley Orgánica 2/2002, de 27 de Abril, de Estabilidad Presupuestaria y Estabilidad Financiera y del art. 22.3 del Real Decreto-Ley 17/2014, regulador del Fondo de Liquidez Autonómico (FLA).

En aplicación de las competencias atribuidas en la citada normativa, a la vista de los acontecimientos que venían sucediéndose en la Comunidad Autónoma de Cataluña y de la apreciación de gravísimos riesgos para la sostenibilidad financiera, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos hubo de adoptar distintas medidas de refuerzo de los instrumentos de control de las cuentas de Cataluña, que fueron intensificándose, en tanto que se agravaban los incumplimientos por parte de las autoridades de esa Comunidad Autónoma, hasta culminar con la adopción del Acuerdo del Senado, de 27 de octubre de 2017, para la aplicación del art. 155 de la Constitución Española.

En el año 2015, cuando la deuda pública de la Generalitat de Cataluña llegó a calificarse por las agencias privadas como de inversión especulativa o “bono basura” y se hizo público el impago de la deuda con las farmacias y otros proveedores de servicios básicos, por Acuerdo de 20 de noviembre de 2015 de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, publicado por Orden PRE/2454/2015, de 20 de noviembre (BOE 21 de noviembre de 2015), se impusieron obligaciones de información periódica a todo el **sector público catalán**, así como restricciones tanto al pago de facturas a través del FLA como al destino que debía darse a los recursos mensuales asignados a la Comunidad Autónoma en concepto de financiación. Así, entre otras medidas, se dispuso que los recursos que recibiera la Comunidad Autónoma mensualmente con cargo a recursos sujetos a liquidación deberían destinarse a servicios públicos esenciales y determinados (familia, salud, educación...). Se impuso, asimismo, un sistema de pago del FLA por el que las cantidades correspondientes se abonarían directamente a los acreedores por gastos de servicios públicos fundamentales y prioritarios (seguridad, protección civil...) contra remisión de las facturas.

La Comisión Delegada del Gobierno de Asuntos Económicos adoptó un segundo Acuerdo, de fecha 21 de julio de 2017, publicado por Orden PARA/686/2017, de 21 de julio (BOE 22 de julio de 2017). En este Acuerdo se intensificaron los controles, elevándose a semanal la periodicidad de las certificaciones exigidas a interventores de las distintas consejerías y responsables económico-financieros (Interventores, Director General de Presupuestos, Director General de Política Financiera, Seguros y Tesoro) en el sentido de imponerles la obligación de constatar en cada certificación que **“no se hubieran iniciado o tramitado modificaciones presupuestarias, ni expedientes de gastos o pagos que pudieran estar destinados a la**



realización de las actividades vinculadas con la convocatoria del referéndum declarados ilegales por la STC 90/2017 de 5 de julio

Además de otras obligaciones de información, la Intervención General de la Comunidad Autónoma debía remitir todos los miércoles un certificado final al Ministerio de Hacienda a través de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, anexando certificados individuales, así como informar de cualquier consulta dirigida a la intervención o a cualquier órgano consultivo o de asesoramiento que tuviera por objeto definir procedimientos que permitieran la financiación del proyecto referendario.

Todas las consejerías de la Generalitat estaban sujetas a presupuesto limitativo, lo que implica la limitación del alcance de los créditos consignados a los estados de gastos del presupuesto y, en consecuencia, la imposibilidad legal de adquirir compromisos en cantidad superior a los importes respectivos. En todas ellas, la ejecución del gasto público integraba un proceso básicamente regulado en el art. 46 del Decreto ley 3/2002, en el que cabe distinguir cuatro fases: la autorización del gasto a cargo de un crédito presupuestario determinado y dentro de los límites de aplicación del mismo, fase que se corresponde con la aprobación del inicio del expediente; la disposición que se corresponde con la adjudicación y formalización del contrato de obras, servicios o suministros y con la que queda formalizada la reserva del crédito por importe determinado; la obligación u operación de contraer en cuenta los créditos exigibles contra la Generalitat porque, tras la entrega del bien o prestación del servicio, haya sido acreditada satisfactoriamente la prestación objeto de la disposición; y finalmente, la ordenación del pago contra la Tesorería de la Generalitat.

La autorización del gasto, la disposición y la obligación son actuaciones atribuidas a los órganos superiores de cada Consejería competente en función de la cuantía y la partida presupuestaria destinada a la satisfacción de esos gastos (art. 47 DL 3/2002), que son los órganos gestores presupuestarios, sin perjuicio de las correspondientes delegaciones de competencias, pero la ordenación del pago no se atribuye al gestor del crédito, sino al Consejero competente en materia de Economía y Finanzas (art. 48 DL 3/2002), sin perjuicio de las correspondientes delegaciones, como "ordenador del pago".

Con fecha 25 de julio de 2017, el Gobierno autonómico en pleno acordó formular recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo de 21 de julio de 2017, solicitando su suspensión y, al propio tiempo, resolvió avocar todas las competencias relacionadas con el cumplimiento del Acuerdo recurrido a favor de los Consejeros de cada uno de los departamentos, salvo las específicamente atinentes a la función interventora, que quedaron avocadas y concentradas en la Interventora General. En virtud de ello, los certificados semanales exigidos en el Acuerdo de 21 de julio de 2017, pasaron a firmarse por cada Consejero, por el Vicepresidente y Consejero de Economía y Hacienda, D. Oriol Junqueras, o por la Interventora General, según los casos. Se trataba con ello de mantener a los funcionarios respectivamente



concernidos al margen de las responsabilidades que pudieran generarse y, al propio tiempo, concentrar toda la responsabilidad en los miembros del Gobierno de Cataluña y en la Interventora General.

En septiembre de 2017, la Interventora General de la Generalidad dejó de remitir información al Ministerio de Hacienda, comunicando que el Vicepresidente y Consejero de Economía y Hacienda, D. Oriol Junqueras, dejaba de asumir la obligación de remitir información contable, y como responsable jerárquico, dispensaba de hacerlo a los interventores concernidos. En estas circunstancias, ante la grave quiebra de los principios de la Ley Orgánica 2/2002 y el incumplimiento del resto de obligaciones económico-financieras asumidas por el Gobierno de la Generalidad, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos por Acuerdo de 15 de septiembre de 2017, publicado por Orden HFP/878/2017, de 15 de septiembre (BOE de 16 de septiembre de 2017), incrementó los controles establecidos y, a la sazón, ya incumplidos, y estableció un mecanismo de gestión de pago de determinados créditos presupuestarios de manera directa a los acreedores de la Generalidad, sólo contra factura comunicada por la Interventora General. Además de esto, sometió a autorización previa del Consejo de Ministros todas las operaciones de endeudamiento de la Comunidad, incluidas las operaciones a "corto plazo". Entre otras medidas, se disponía que todos los órganos de contratación e interventores que fiscalizaran las actuaciones administrativas dirigidas a la entrega de bienes o prestación de servicios a la Comunidad Autónoma de Cataluña o las entidades de su sector público, debían emitir una "**declaración responsable**" en la que constase que dichos bienes o servicios no guardaban relación con la financiación de actividades ilegales, debiendo entregarse dicha declaración responsable al adjudicatario y al Ministerio de Hacienda. También se disponía que la Generalitat no podía ordenar la realización material de ningún pago por medio de servicios contratados con entidades de crédito sin acompañar un certificado del interventor que permitiera comprobar que el pago no guardaba relación de cualquier índole con la financiación de actividades ilegales o prohibidas por los Tribunales.

Mediante **Acuerdo del Gobierno de la Generalitat de fecha 7-9-2017** -a propuesta del vicepresidente, D. Oriol Junqueras, y de los consejeros de Presidencia, D. Jordi Turull, y de Asuntos Institucionales y Exteriores, D. Raúl Romeva- se autorizó a los diferentes departamentos para que realizaran las acciones y contrataciones necesarias para la realización del referéndum.

El acuerdo en cuestión establecía literalmente lo siguiente:

"El Gobierno como administración electoral, para garantizar la preparación adecuada del proceso electoral, asume directamente de manera colegiada los encargos a los departamentos o unidades competentes entre otras, las contrataciones, la aprobación del gasto, y las acciones político-administrativas necesarias para hacer efectiva la celebración del referéndum.

En concreto, y con carácter enunciativo y no limitativo, se autoriza:

-la confección, impresión, aprovisionamiento y reparto del material electoral necesario (urnas, papeletas de votación, sobres, actas de las mesas, manual de funcionamiento de las mesas electorales, acreditaciones, credenciales...)



- la elaboración del censo electoral, su comunicación formal y trámite, si hace falta, a los ciudadanos y ciudadanas, y su impresión para su utilización el día de la votación de acuerdo con la normativa de protección de datos
 - la comunicación a los catalanes y catalanas residentes en el exterior con derecho a voto del mecanismo mediante el cual pueden ejercer el derecho a voto
 - la elaboración de una página web informativa y la adquisición de reservas de dominios y servicios de hospedaje, así como el uso de los ya existentes
 - encargo, contratación y diseño de las campañas de comunicación institucional, así como las relacionadas con los colaboradores y colaboradoras de la administración electoral
 - definición de las secciones censales y mesas electorales, nombramiento y comunicación formal de los miembros de las mesas electorales
 - utilización de los espacios de titularidad o con derecho de uso de la Generalitat de Cataluña, y organismos y entidades dependientes
 - la creación de un registro de colaboradores y colaboradoras de la administración electoral
 - utilización, en general, de los recursos humanos, materiales y tecnológicos necesarios para garantizar la adecuada organización y desarrollo del referéndum de autodeterminación de Cataluña, así como aquellos de los que ya se dispone
- Las decisiones y actuaciones nombradas serán tomadas de forma colectiva y colegiada por parte de los miembros del Gobierno, y asumidas de manera solidaria”

Como se ha expuesto anteriormente, los Decretos 139 y 140/2017, ambos de 6 de Septiembre, aprobados por el Gobierno de la Generalitat, en cuya virtud se acordaba la convocatoria del referéndum para el 1 de Octubre y la aprobación de las normas complementarias para su realización, fueron suspendidos por el Tribunal Constitucional el 7 de septiembre de 2017.

De conformidad con el mencionado acuerdo común se efectuaron por distintos departamentos, con el concierto previo de todos los miembros del Gobierno sin excepción, una serie de gastos para organizar el referéndum y el proceso de declaración de independencia, burlando al mismo tiempo los controles establecidos en garantía de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

La Generalitat formuló también recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 15 de septiembre de 2017, recurso que ha sido desestimado por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en sentencia 1510/2018 de 17 de Octubre.

El 27 de octubre de 2017 entró en vigor el Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre por el que se designaba a órganos y autoridades encargados de dar cumplimiento a las medidas dirigidas al Gobierno y a la Administración de la Generalitat de Cataluña, y autorizadas por Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017, al amparo del art. 155 de la Constitución Española. En virtud de las competencias allí establecidas, la Comisión Delegada del



Gobierno de Asuntos Económicos dictó el Acuerdo de 21 de diciembre de 2017, vigente hasta el 2 de junio de 2018, por el que se adoptaron nuevas medidas de control y distintas determinaciones. En su apartado séptimo, dejaba sin efecto el anterior Acuerdo de 15 de septiembre de 2017.

SEGUNDO. Se ha constatado la asignación y disposición de fondos y recursos públicos para financiar las actividades relacionadas con la **preparación y la ejecución del referéndum ilegal de autodeterminación del 1-O**, en cuantías muy relevantes y en los aspectos que a continuación se mencionan:

I. Cabe señalar, en primer lugar, que en la logística del referéndum era esencial la actuación del **Centro de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información (CTTI)**, entidad de derecho público con personalidad jurídica propia, que fue creado por la Ley 13/1993, de 28 de diciembre.

El Centro está adscrito al departamento de Presidencia y una de sus funciones es la coordinación, la supervisión y el control de la ejecución de los sistemas y servicios de telecomunicaciones aptos para satisfacer las necesidades de la Administración de la Generalidad en esta materia (art. 1 y 2 de la Ley).

Para favorecer la ejecución de la consulta ilegal, se crearon en su seno distintas páginas webs, aplicaciones, plataformas y programas informáticos, que fueron utilizados para llevar a cabo el referéndum ilegal del 1 de octubre, dando soporte digital a la difusión de información, registro, publicidad, recuento de votos y operativa concreta del referéndum, cuyo control era final y realmente ejercido por el Consejero D. Jordi Turull Negre.

Muchas de estas páginas se crearon duplicadamente, abriéndose unas a medida que los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado iban cerrando otras, y entre ellas pueden destacarse las siguientes:

-La página Web *referendum.cat*, abierta el mismo 6 de septiembre de 2017 e inmediatamente después de la convocatoria del referéndum por el Decreto 139/2017 (también el dominio *referendum.eu*).

Dentro del dominio *referendum.cat*, se creó la aplicación denominada "Cridas" (llamadas); cuya url era "<https://connectat.voluntariat.gencat.cat/crida/66>". La aplicación fue usada para la captación de hasta 47.498 voluntarios para cubrir las necesidades que presentaba la realización del referéndum en cuanto a la constitución de las 2.706 mesas de votación.

-También dentro del dominio *referendum.cat* se activaron varios vínculos referidos al referéndum, como una página dedicada a cómo debía ejercerse el derecho al voto u otra orientada al registro de catalanes en el extranjero (*registrecatalans.exteriorsgencat.cat*) por ser exigida esta inscripción para que pudieran ejercer el sufragio.

Hasta la fecha no ha podido cuantificarse el daño ocasionado a los fondos públicos, en relación con la indicada actividad.

II. Para la **organización de los locales** en los que se desarrollaría la votación, el Presidente de la Generalitat, D. Carles Puigdemont Casamajó, y el Vicepresidente, D. Oriol Junqueras Vies, remitieron el 6 de septiembre de 2017



una carta a todos los alcaldes de Cataluña en la que les reclamaban la cesión de todos los centros de votación habitualmente utilizados en otros procesos electorales.

Dado que muchos de los centros de votación estaban ubicados en Centros de Atención Primaria (CAP) u otros equipamientos sanitarios, el 22 de septiembre de 2017, el Consejero de Salud, D. Antoni Comin Oliveres, para asegurar que la cesión de estos centros de votación quedaba exclusivamente sujeta a su decisión personal, acordó la destitución de los representantes del Gobierno autonómico en los 29 consorcios sanitarios y entidades públicas sanitarias de Cataluña, nombrándose presidente y responsable en todos sus consejos rectores, tal y como ya lo era respecto del Consorcio Sanitario de Barcelona. Asimismo, anunció que la destitución se revertiría una vez pasado el 1-O.

Igualmente, las Consejeras de Enseñanza, D^a Clara Ponsatí Obiols, y de Trabajo y Asuntos Sociales, D^a Dolors Bassa Coll, el día 29 de septiembre de 2017, con la finalidad de garantizar la disponibilidad de los centros de votación que estaban comprometidos con la celebración del referéndum, procedieron de manera semejante a como había hecho el consejero de Salud el día 22 de septiembre, de manera que asumieron entre el 29 de Septiembre y el 1 de Octubre la dirección y decisión sobre los centros escolares y los centros cívicos que dependían de sus respectivas Consejerías.

De ese modo, los locales y centros públicos fueron destinados, por decisión colegiada y solidaria de todos los miembros del Gobierno, a una finalidad que se había declarado ilegal en numerosas resoluciones del Tribunal Constitucional y en las actuaciones judiciales seguidas en el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, el cual mediante Auto de 27 de septiembre de 2017 acordó prohibir la realización del citado referéndum y ordenar a las fuerzas y cuerpos de Seguridad (Mossos d'Esquadra, Guardia Civil, Cuerpo Nacional de Policía y Policías Locales) que incautaran el material, cerraran los colegios e impidieran la votación.

Los locales fueron ocupados por la población con anterioridad al 1 de Octubre, a fin de impedir su cierre, empleándose finalmente como puntos de votación o colegios electorales durante el día mencionado.

También se utilizaron como centros de votación, en el exterior, varios locales que la Administración autonómica catalana había abierto y utilizaba en diferentes ciudades fuera de nuestras fronteras.

El montante económico que supuso el uso durante una jornada de los más de 2.259 locales habilitados como puntos de votación, ha sido valorado pericialmente por la entidad SEGIPSA en **900.906'70 euros**.

En la siguiente exposición se hace referencia a los Anexos remitidos por la Secretaría de Estado de Hacienda a esta Fiscalía, con fecha 25 de julio de 2018.

Dicha documentación se adjunta al presente escrito en formato CD, junto con la recibida anteriormente.



III. Publicidad institucional relacionada con el referéndum. Con miras a publicitar el referéndum ilegal y a favorecer la participación en el mismo se articularon desde el departamento de Presidencia, dirigido, primero, por D^a Neus Munté Fernández, desde el 14 de enero de 2016 hasta el 14 de julio de 2017, y, posteriormente, por D. Jordi Turull Negre, desde el 14 de julio hasta el 28 de octubre de 2017, y se financiaron con fondos públicos, las siguientes campañas y acciones:

A.-La Campaña internacional del referéndum. El Departamento de Presidencia adjudicó a HAVAS MEDIA GROUP el **expediente PR/2017/0006 (Anexo VI)**, en el que figura un contrato para la inserción publicitaria en prensa escrita de una conferencia sobre el referéndum catalán en diversos medios internacionales. El importe total de la adjudicación fue de 127.810,57 euros (IVA, incluido). Las obligaciones contraídas en relación con el abono de los gastos de esta campaña fueron reconocidas en el Gestor Electrónico de Expedientes de Contratación los días 14 y 21 de febrero de 2017 y abonadas a HAVAS MEDIA GROUP mediante transferencia de 31 de mayo de 2017 por importe de 110.263,51 euros, con cargo a la **partida presupuestaria DD04 D/2260003000/1210/0000**.

En los certificados emitidos por la Intervención General y remitidos al Ministerio de Hacienda en cumplimiento de las obligaciones presupuestarias establecidas en los meses de junio y julio de 2017, no se hizo advertencia alguna sobre la naturaleza e ilegalidad de este pago.

En la contestación de 8 de febrero de 2018 de la IGGC, al requerimiento de la Secretaría de Estado de Hacienda, de 6 de febrero, se incluye entre la documentación remitida el expediente 006/2017 del Departamento de Presidencia adjudicado a **HAVAS MEDIA GROUP**.

El producto de dicha campaña es la ***inserción en prensa escrita de una conferencia sobre el referéndum catalán que los Sres. Puigdemont, Junqueras y Romeva harían en el Parlamento Europeo, el 24 de enero 2017 a las 19 horas, en diversos medios internacionales.***

Resolución de adjudicación el 20/01/2017 firmada por D. Joaquin Nin Borreda, Secretario General del Departamento de Presidencia. El importe total de adjudicación fue de 127.810,57 euros.

B.-La campaña "Registro de Residentes en el Exterior", se desarrolló por la Consejería de Presidencia entre los meses de febrero y mayo de 2017 mediante anuncios animando al registro, imprescindible para el voto, en los que aparece la pregunta "¿sí o no?" sobre un mapa de Cataluña. Los contratos asociados a esta campaña fueron concertados con:

•ESTUDI DADA SL (**Expediente PR/2017/130**) que emitió factura por 10.829 euros (IVA incluido) por crear el anuncio. **Anexo I**.

La tramitación contable-administrativa del expediente es la siguiente:

-Partida presupuestaria PR 1301 D/226000300/1130/000.

-Expediente PR-2017/130. Registre cat. Exterior.

-Informe de necesidad y propuesta: 16/03/2017 por D. Ignasi Genovès.



- Documento contable RC : 17/03/2017.
- Adjudicación: 23/03/2017 por D^a Teresa Prohias i Ricart
- Empresa: ESTUDI DADA, S.L. CIF: B64061567.
- Importe total: 10.829,50 euros.
- Documento contable AD: 23/03/2017
- Comunicación al contratista: 23/03/2017 por D^a Celia Pérez Morte. En dicha comunicación se especifica que el plazo de ejecución será de 15 días y el pago se efectuará mediante un único pago tras la conformidad con la correcta ejecución de la prestación y presentación de la factura expedida conforme a normativa vigente (artículo 216 TRLCSP), formato electrónico a través de la plataforma eFact.
- Factura de ESTUDI DADA S.L nº 17/91 de 15/06/2017 por 10.829,50 euros. Registro electrónico (E-fact): 9038/633304/2017 de 29/06/2017.
- Certificado de prestación final: 03/07/2017 por D. Ignasi Genovès.
- Certificado de prestación final conjunto por D. Ignasi Genovès DG de difusión del departamento de presidencia y D. Jordi Turull i Negre, Consejero de Presidencia. Documento sin fechar.

•UTE KARDUMEN-NOTHINGAD COMUNICACIÓ (Expediente PR/2016/432), que emitió factura de 97.332,63 euros, por difundir el anuncio en Internet, **Anexo II.**

La tramitación contable-administrativa del expediente es la siguiente:

- Expediente PR-2016-432.
 - Importe total 97.332,63 euros.
 - Partida presupuestaria DD04 D/226000300/1210/000.
 - EMPRESA ADJUDICATARIA: UTE NOTHINGAD y KARDUMEN.
 - Concepto: DFP-Insercions de publicitat institucional al mitja Internet (2017) Contrato basado en Acuerdo Marco PR-2015-132. Importe total: 2.065.470,00€ (IVA incluido).
 - Se realizó una campaña publicitaria denominada "Campanya Exterior" por importe de 97.332,63€ (IVA incluido), adjudicado a la U.T.E KARDUMEN-NOTHINGAD CIF: U65683237. Es de resaltar que el objeto de esta campaña no se encontraba recogido en los Pliegos.
 - Unidad promotora: D.G. de Difusió del Departamento de la Presidencia: D. Ignasi Genovés Avellana. Lo firma el 14 octubre 2016.
 - Resolución inicio de expediente por D. Joaquim Nin Borreda, Secretario General que lo firma el 8 de noviembre de 2016.
 - Documentos contables (RC-AD) e informe favorable de fiscalización hasta la aprobación del expediente. ID: D. Jordi Serra i Catalán (12 de diciembre 2016).
 - Resolución de adjudicación: Firmado por D. Joaquim Nin Borreda, Secretario General el 2 de febrero de 2017
 - Factura electrónica Nº 37 de 19/06/2017 concepto: campanya exterior PR-2016-432 97332,63
 - Efact (registro electrónico administrativo) 9038/595557/2017.
 - Fecha vencimiento: 18/08/2017.
- Certificado de prestación final 27/06/2017 firmado por D. Ignasi Genovés Avellana y D. Jordi Turull i Negre, Consejero de Presidencia.



•FOCUS MEDIA S.L. (**Expediente PR/2016/426** que se corresponde con un contrato marco de cuantía muy superior), que emitió una factura de 158.344,41 euros. **Anexo III.**

La tramitación contable-administrativa del expediente es la siguiente:

-Expediente PR-2016-426. Título: DFP-Insercions de publicitat institucional i redaccionals informatius al mitja impres (2017) Contrato basado en AM PR-2015-132. Importe total: 7.989.993,00€ (IVA incluido).

-Se realizó una campaña publicitaria de inserción de anuncios en prensa adjudicado a la FOCUS MEDIA, S.L. UNIPERSONAL CIF: B62418488. Es de resaltar que el objeto de esta campaña no se encontraba recogido en los Pliegos.

-Unidad promotora: D.G. de Difusió del Departamento de la Presidencia: Ignasi Genovés Avellana. Lo firma el 10 octubre 2016.

-Resolución inicio de expediente por Joaquim Nin Borreda, Secretario General que lo firma el 8 de noviembre de 2016.

-Partida presupuestaria: DD04 D/226000300/1210/000.

-Resolución de adjudicación: Firmado por Joaquim Nin Borreda, Secretario General el 10 de enero de 2017

-4 Facturas electrónicas por 18075,43 euros, 3300 euros, 122176,33 euros y 14792,65 euros. Total 158. 344,41 euros.

A la vista de la documentación obrante en los tres expedientes reseñados, las cantidades están certificadas, se han realizado las correspondientes prestaciones, pero las obligaciones no están reconocidas. Contablemente se encuentra registrado el compromiso de gasto (fase D), pues se registra en el momento de la adjudicación del contrato.

•Teresa Guix Requejo, autónoma que trabaja habitualmente para la Generalitat, cobró distintos trabajos, y en concreto, la suma de 2.700 euros por crear la página *pactepelreferendum.cat*, necesaria para inscribirse en el registro.

En total por este concepto se abonaron 2.700 euros y se comprometió el gasto de 10.829 + 97.332,63+ 158.334,41 = 266.496,04 euros.

C.-La campaña CIVISME, articulada también desde el departamento de Presidencia, a finales de agosto de 2017 para potenciar el civismo, promover los valores de la democracia, el bienestar social, y la cultura de la paz y la solidaridad, se centró en el anuncio de las "VIAS DEL TREN", en el que se muestran unas vías de tren bifurcándose. **Anexo IV.**

El contrato relativo a la difusión de este anuncio se tramitó en **expediente PR/2017/1992** mediante el procedimiento de adjudicación derivado del Acuerdo Marco de servicios de gestión e inserción de publicidad. Se adjudicó sucesivamente a las empresas CARAT y luego a FOCUS y ambas renunciaron al percatarse de que se trataba de propaganda del ilegal referéndum.

La Consejería de Presidencia, dirigida por D. Jordi Turull Negre, encomendó entonces la campaña a la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales (CCMA), organismo de la Generalitat financiado en 2017 con 371 millones de



euros a cargo de una partida presupuestaria aprobada por el Parlamento autonómico, cuya misión es producir y difundir productos audiovisuales velando por la normalización lingüística y cultural catalana. El encargo se hizo a través de D. Jaume Mestre Anguera, responsable de difusión Institucional del departamento de Presidencia. La campaña se encargó como campaña política y sujeta por ello a una tarifa superior a la de las campañas institucionales.

La CCMA difundió los anuncios a través de los canales de TV, emisoras de radio y medios digitales que gestiona, generando dos facturas a cargo del Departamento de Presidencia, fechadas el 14 de septiembre y el 5 de octubre de 2017, por importes respectivos de 93.179,56 euros (sin IVA) y 184.624,85 euros (sin IVA).

El gasto correspondiente más el importe del IVA aplicable quedó comprometido, siendo ambas facturas incluidas en la plataforma "suministro Inmediato de información del IVA" del Ministerio de Hacienda con fechas 18 de septiembre y 6 de octubre de 2017 respectivamente, aunque no han sido abonadas.

En todo caso, el erario público sufrió un detrimento derivado del gasto comprometido por la difusión de la campaña o de su coste, asumido por la CCMA.

En respuesta al requerimiento efectuado el 8 de septiembre de 2017, el 12 de septiembre de 2017 la CCMA informó de que no había realizado ningún gasto relacionado con la campaña del referéndum. Tras sucesivos requerimientos, el 15 de febrero se remite la factura número 17006652 de fecha 14 de septiembre de 2017 por la cantidad de 112.747,27€ por la difusión de una campaña publicitaria consistente en unas vías del tren con el lema "referéndum 1 de octubre". La factura se emite a nombre del Departamento de Presidencia. El anuncio a cuya difusión se refiere dicha factura, según consta en respuesta dada por IGCAT es el archivo "CIVISME SPOT 20.mp4" que consta en el Anexo IV.

Existe también la factura 17007525 de fecha 5 de octubre de 2017 por la emisión de la campaña institucional de referéndum y por un importe de 223.396,07€. El anuncio a cuya difusión se refiere dicha factura, según consta en respuesta dada por IGCAT, es el archivo "MASTER_20_MIX_INTERNET.mp4", que consta también en el Anexo IV.

En fecha 20 de febrero de 2018, la IGCAT remite a la Secretaría de Estado de Hacienda contestación al requerimiento de 15 de febrero sobre ambas facturas, remitiendo escrito del Administrador Único de la CCMA (D. Brauli Duar i LLINARES), donde se señala que (en catalán el original):

"Ambas facturas se corresponden con la difusión de la campaña institucional relacionada con el referéndum del día 1 de octubre de 2017 a través de los canales de televisión, emisores de radio y medios digitales que gestiona la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales S.A. (en adelante, CCMA, S.A.) contratada por el Departamento de la Presidencia de la Generalidad de Cataluña.

La tramitación de la difusión de esta campaña institucional se inició el día 24 de agosto de 2017 mediante la petición formulada por el Sr. Jaume Mestre



Anguera, Responsable de Difusión Institucional de la Dirección General de Difusión del Departamento de la Presidencia de la Generalidad de Cataluña.

Los anuncios de esta campaña institucional fueron remitidos a la CCMA S.A. para su emisión por parte del Director General de Difusión del Departamento de la Presidencia de la Generalidad de Cataluña (...)

(...) Como consecuencia de la contratación de la difusión de dicha campaña, la CCMA emitió las mencionadas facturas según el siguiente desglose (...)

(...) Asimismo, en un nuevo correo electrónico a la dirección dgdc.presidencia@gencat.cat también de fecha 6 de octubre de 2017, el Director de comercial y Marketing solicitó que nos fuera facilitado el número de expediente en el que cargar ambas facturas, sin que a ese correo se haya dado respuesta, ni se haya facilitado el número de expediente.

Adicionalmente, hemos de informar que ambas facturas fueron incluidas en la plataforma "Suministro Inmediato de Información del IVA" del Ministerio de Hacienda, la factura número 17006652 en fecha 18 de septiembre de 2017 y la factura número 17007525, en fecha 6 de octubre de 2017".

Las facturas en cuestión se refieren a los tres periodos consecutivos de difusión:

Factura 17006652 14/09/2017, que incluye los dos primeros periodos de campaña desde el 4 al 12 de septiembre, 93.179,56 (sin IVA)

Factura 17007525 05/10/2017, que incluye el tercer periodo de campaña desde el 16 al 29 de septiembre, 184.624,85 (sin IVA)

A dicho escrito responde la Directora de Servicios del Departamento de Presidencia, señalando (en catalán el original):

"En respuesta al requerimiento del Secretario de Estado de Hacienda de 15 de febrero, concretamente en el punto 9, de facturas de la CCMA para la "Campanya Publicitat CIVISME a TVC, Catalunya Radio i els seu mitjans digitals" (factura 17006652) i la "Campanya institucional de setembre 2017 a TVC, Catalunya Radio i els seu mitjans digitals" (factura 17007525), como es que no están en el registro electrónico de facturas ni en ningún otro registro de este Departamento, se ha solicitado al Presidente de la CCMA información al respecto.

En escrito que ha tenido entrada en el registro de este departamento, el presidente de la CCMA informa de las citadas facturas emitidas por la Corporación al Departamento de Presidencia por importe de 93.179,56 euros y 184.624,85 euros. No existe ningún expediente en este departamento relativo a la emisión de la campaña de civismo del que se deriven obligaciones de pago, ya que el expediente de inserción iniciado en su momento quedó desierto, como ya se ha informado en diversas ocasiones.

Ante esta situación he solicitado al Servicio Jurídico del departamento informe sobre la obligación de tramitar y, en su caso, proceder al pago de las mencionadas facturas. La nota interna que ha emitido la Asesoría Jurídica del departamento de Presidencia concluye que se trata de una emisión que hay que considerar que se enmarca en los compromisos y obligaciones de servicio público a los que debe dar cumplimiento la CCMA sin que pueda derivarse un coste suplementario a la aportación global que anualmente se prevé de forma nominativa por Ley de Presupuestos que se hace a la CCMA".



El informe jurídico aparece firmado por D^a Mercé Curull Martínez, Abogada Jefe.

En este caso, las **dos facturas emitidas por CCMA**, por los gastos incurridos en la emisión de la campaña institucional del referéndum, al Departamento de Presidencia no se abonan por la Generalitat aparándose en que deben ser asumidas por la CCMA ya que dichas emisiones *“se enmarcan en los compromisos y obligaciones de servicio público a los que debe dar cumplimiento la CCMA”*.

No obstante, si bien no constan abonadas las facturas, cabe considerar que se ha producido un perjuicio patrimonial cifrado en las cuantías reclamada por CCMA, ya que se cuantifica el coste económico del servicio prestado con cargo a medios públicos.

En respuesta al requerimiento efectuado el 8 de septiembre de 2017, el **12 de septiembre de 2017 la Intervención General** indica que *“el Departamento de Presidencia me manifiesta que la entidad “Corporación catalana de Medios Audiovisuales” le ha comunicado que dicha entidad no ha realizado gastos en relación con la actividad solicitada”*.

Lo anterior se contradice frontalmente con lo que se describe en el escrito de la CCMA, sobre la factura 17006652, relativa a los dos primeros periodos de campaña desde el 4 al 12 de septiembre. Es decir que desde el 4 de septiembre se estaba emitiendo la campaña en los medios TV, radio y medios digitales y sin embargo el Departamento de Presidencia y la Intervención General lo niegan.

El gasto es efectuado por la CCMA, entidad de derecho público dependiente del Departamento de Presidencia, cuyo titular era D. Jordi Turull i Negre, identificado como máximo responsable económico-financiero, según el acuerdo de 12 de septiembre de 2017. Conforme a la LPGGC de 2017, la CCMA es una entidad de derecho público sometida al ordenamiento jurídico privado y al control financiero de la IGC conforme al art. 71 LFPG mediante auditoria anual de las cuentas (disponibles las de 2017 y la memoria anual en su web <http://www.ccma.cat/corporatiu/es/com-funciona/memoria-anual/>).

IV. Los gastos atinentes al suministro de papeletas, al censo electoral y a las citaciones a personas integrantes de las mesas electorales, realizados por Unipost SA, por un importe total de **979.661,96 euros** se dividieron, para su ocultación, entre cinco Consejerías (Vicepresidencia, Cultura, Salud, Trabajo y Presidencia). El acuerdo entre la Generalitat y UNIPOST preveía la distribución de 56.000 cartas certificadas con nombramientos de cargos en mesas electorales, y 5.346.734 tarjetas censales.

De este material, 1811 cartas certificadas con acuse de recibo fueron ocupadas el 19 de septiembre por la Guardia Civil en la sede de Unipost de Manresa, y el mismo día se ocuparon en la sede de Tarrasa 43.429 sobres con



documentación electoral, que no llegaron por ello a distribuirse tal y como se había previsto.

No constan como abonadas esas facturas, puesto que la Generalitat ha rechazado el pago cuando se presentaron al cobro, pero el gasto estaba comprometido.

V. Cartelería del referéndum. Desde el Departamento de Presidencia, simulando que el pedido se efectuaba a través de Omnium Cultural, se encargó la confección de carteles, folletos y dípticos de propaganda del referéndum a 3 sociedades: Artyplan, Marc Martí y Global Solutions. El importe total del material encargado asciende a 38.431'20 euros cuyo pago debe ser satisfecho por la Generalitat.

El 15 de septiembre de 2017, la Unidad Orgánica de Policía Judicial de la Guardia Civil de Barcelona, intervino a la sociedad Marc Martí, sita en la calle Pallars nº 110 y en la calle Pujades nº 94, de Barcelona, 87.516 carteles publicitarios del referéndum del 1-O de diferentes tamaños.

El 16 de septiembre, el mismo grupo policial intervino en las instalaciones de la sociedad Zukoy 5 SL, sitas en la calle Alarcón nº 42, de Sant Adrià de Besos (Barcelona), 11 planchas de impresión de cartelería referida al referéndum del 1-O y 570 carteles.

También en esa misma fecha, se intervinieron 507.000 dípticos y 750.000 folletos del 1-O en la sociedad Buzoneo Directo SL, sita en la calle Poblet nº 85 de Moncada i Reixach (Barcelona).

El 18 de septiembre, la misma unidad intervino 113.000 dípticos del 1-O en la sede de la sociedad Encuadernaciones Rovira SL, sita en la calle Bernat Metge nº 92 de Sabadell (Barcelona).

El 24 de septiembre de 2017, la ya referida unidad policial intervino en la sociedad Disnet Sistemas de Distribución SA, sita en la calle Can Camps nº 15, del Polígono Industrial Can Roquet de Sabadell, 400.000 dípticos, 26.000 folletos y 30.000 carteles, todos ellos referidos al referéndum del 1-O, material que había sido depositado por ARTYPLAN en la citada empresa para su posterior distribución.

VI. La acción exterior desarrollada por la Generalitat en favor del proceso independentista.

En cumplimiento de los objetivos definidos en la HOJA DE RUTA, de marzo de 2015, el Gobierno de la Generalitat desplegó presupuestos, políticas generales y actuaciones concretas para dotarse de una proyección internacional que sirviera de palanca para el proceso de independencia emprendido.

En el diseño de la estrategia asumida, la consecución de apoyos en sectores de la opinión pública de otros países y la internacionalización del conflicto adquirirían una enorme trascendencia de cara a forzar una mediación internacional con intervención de la Unión Europea.

Con tal propósito, en febrero de 2016 se creó el Departamento de "Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia", denominación impugnada por el Gobierno de la Nación y que, tras la STC 77/2017 de 21 de junio, pasó a denominarse "Departamento de Asuntos y Relaciones Institucionales y Exteriores, y de Transparencia", dirigido por D. RAUL



ROMEVA. En 2017, su dotación presupuestaria se incrementó por decisión del Parlament en un 107%, elevándose a un total de 35 millones de euros. Desde este Departamento y bajo la dirección del Sr. Romeva se realizaron, entre otras, las siguientes actuaciones:

A.-Delegaciones del Govern de la Generalitat en el exterior, funcionando como auténticas embajadas.

En 2016, el Govern anunció que, a fines de 2017, las Delegaciones pasarían de 5 a 17, y efectivamente se abrieron, además de en varios países europeos, en la UE y en EEUU.

El Sr. Romera defendió en el Parlament el incremento de la asignación presupuestaria de 3 a 6,5 millones de euros en 2017 porque era necesario *“preparar el proceso constituyente de la República catalana”*. En consonancia con este objetivo, de los 35 millones asignados, 23 correspondían a gastos de personal y funcionamiento, y 12 millones de euros se destinaron a acciones concretas, entre las que destaca la acción de la presidencia catalana en el exterior que absorbió 2,3 millones de euros. Además, se desplegaron acciones para facilitar el voto de catalanes en el extranjero y labores diplomáticas o de lobby orientadas a generar una imagen internacional favorable al proceso de independencia, que siguieron realizándose incluso después de que el TC prohibiera en su STC 90/2017 de 5 de julio destinar partida presupuestaria alguna a estos fines.

Así, el representante del Govern ante la UE pronunció el día 21 de septiembre, en un acto organizado en el Comité de las Regiones por el grupo *“Alianza europea”*, un discurso sobre la supuesta represión que sufre Cataluña, situando a España fuera de los parámetros de democracia europeos, apelando a la labor mediadora de la Comisión Europea.

B.-La campaña internacional de imagen de la Generalitat.

El Consejo de Diplomacia Pública de Cataluña (Diplocat), regulado por Decreto 149/2012, es según el art. 1 de sus Estatutos *“una entidad de carácter consorcial, dotada de personalidad jurídica propia, sometida al ordenamiento jurídico público”*, entre cuyos objetivos –conforme a su art. 2- se encuentra *“dar apoyo a la estrategia de diplomacia pública del Gobierno de Cataluña”*.

Bajo la apariencia de un consorcio público-privado, Diplocat funciona en completa vinculación con la Generalitat, cuya participación supera el 90%, aprueba y modifica sus presupuestos, y puede acordar por iniciativa propia la disolución del consorcio (art. 27). En su calidad de órgano de la Administración Pública autonómica, se nutre de recursos públicos que le proporciona la Generalitat, la cual se hace cargo de todos los gastos de locales, personal y servicios necesarios para su funcionamiento, y está sometido al control financiero de la Intervención General de la Generalitat.

En este contexto, Diplocat venía actuando como una suerte de cuerpo diplomático paralelo al estatal, y, como herramienta privilegiada de lobby, era el encargado de difundir el mensaje y objetivos independentistas en diversos



países. En los primeros meses de 2017 acogió en Barcelona dos foros internacionales sobre la materia y desplegó un programa de visitantes y observadores internacionales con el referido objetivo, aunque muchos de tales observadores habían sido activistas catalanes. Esta labor se ha materializado en terceros países mediante contratos con instituciones locales.

En concreto, la Delegación de la Generalitat de Catalunya en EEUU, en nombre y representación de la Generalitat, firmó el 15 de agosto de 2017 un contrato con la consultora "S.G.R. Government Relations and Lobbying", registrado en el FARA del Departamento de Justicia de EEUU por el que, previo pago de 60.000 euros, durante tres meses prorrogables, ésta se comprometía a facilitar encuentros con medios de comunicación, cámaras de comercio, organizaciones y funcionarios de los poderes legislativo y ejecutivo para la realización de "actividades políticas" de difusión.

Entre ellos, consta registrado en FARA, la puesta a disposición aparentemente de periodistas de la nota de prensa que hizo el presidente de la Generalitat tras los hechos del 20 de septiembre, remitiéndolos a la línea de información sobre la situación de Cataluña en tiempo real creada al efecto por el periódico The Washington Post. Junto con cartas de apoyo al referendun, otros documentos indican que el lobby trabajaba para la Generalitat y ofrecía la posibilidad de poner en contacto a altos cargos catalanes con las personas interesadas.

El entonces President de la Generalitat apareció en varios medios de comunicación norteamericanos, y publicó el 22 de septiembre de 2017 en The Washington Post un artículo titulado "*Disculpa, España. Cataluña votará sobre la independencia, te guste o no*", siendo entrevistado el 28 de septiembre por el New York Times.

Estas actuaciones, así como las iniciativas de Omnium Cultural que creó la página web www.letcatalansvote.org/es, fueron determinantes para lograr la adhesión de personajes más o menos conocidos del panorama internacional, y para mantener la protesta frente a la clausura judicial de las páginas web del referéndum y otras actuaciones judiciales.

C.-Las páginas web internacionales.

La clausura judicial de las primeras páginas webs creadas para informar a los electores de la forma y lugar de la votación fue compensada, con claro desprecio a las órdenes del Magistrado del Juzgado de Instrucción nº 13 y de la Magistrada del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, mediante clonado de las páginas y el lanzamiento de la información desde diferentes dominios. Los propios miembros del Govern volcaron esa información desde las páginas institucionales de sus respectivos departamentos y a través de sus redes sociales durante los días previos al referéndum.

Para dificultar la intervención de la justicia, algunas de las páginas clonadas fueron alojadas en terceros países.

Entre otros dominios se han identificado: *referendum.ws*, correspondiente a Global Domains International Inc; *referendum.cat*, *ref1oct.cat*, *ref1oct.eu* y *referendeum.ws*, correspondientes a Google, Inc.; y [@ref1oct](https://twitter.com/ref1oct), correspondiente a Twitter, Inc., todos ellos alojados en servidores de



EEUU, así como el dominio *ref1oct.eu* correspondiente a Eurid VZW, ubicado en Bélgica.

En total se habrían identificado más de 140 páginas, algunas alojadas en diferentes países del continente asiático o en Rusia.

Tanto las delegaciones del Govern, en el exterior, como Diplocat, bajo la dirección de D. Raul Romeva, tuvieron una importancia trascendental en la jornada del 1 de octubre.

Las delegaciones en el exterior articularon el voto de los catalanes radicados fuera de Cataluña, en una doble fase: una primera, de naturaleza electrónica, y una segunda en la que los ciudadanos debían inscribirse en el registro del Govern de catalanes en el exterior, que remitía de forma automática a un enlace donde se debían introducir los datos personales, lo que a su vez permitía acceder a una web donde se descargaba la papeleta. Una vez impresa y rellena debía enviarse a la correspondiente Delegación en el Exterior que custodiaba los votos hasta el momento de su recuento en la propia Delegación el día 1 de octubre.

Este sistema motivó que el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña ordenase el bloqueo de la nube de Amazon donde operaba el censo en el exterior para impedir que se utilizara, pese a lo cual una buena parte de los votos pudieron emitirse.

Los resultados definitivos ofrecidos por la Generalitat incluían, por ello, 4.252 votos favorables en el exterior, 55 en contra de la independencia y 23 nulos.

D. La contratación y financiación de expertos y observadores internacionales.

El Diplocat, bajo la dirección de D. Raúl Romeva, en su condición de consejero del Departamento de Relaciones Institucionales y Exteriores, contrató a una serie de supuestos "expertos", cuya misión sería analizar el contexto político de Cataluña entre el 4 de septiembre y el 8 de octubre, desde la perspectiva del proyecto secesionista y la necesidad del referendun. Con la presencia e intervención de los sedicentes expertos internacionales se pretendió dar apariencia de normalidad a la votación y, al propio tiempo, ofrecer con proyección internacional un relato parcial de sus circunstancias y de su ilegalidad.

Así, se invitó a 30 diputados y eurodiputados de Eslovenia, Bélgica, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Alemania, Grecia, Islandia, Irlanda, Letonia, Macedonia, Mónaco, Suecia y Reino Unido, entre los que figuraba uno de EH-Bildu y otro de Alternativa Galega de Esquerdas.

Diplocat organizó sus reuniones con el President de la Generalitat, la presidenta del Parlament y el Consejero en cuestión, pero no se concertaron con interlocutores contrarios al referendun.

También Diplocat se encargó de hacerles un recorrido por los centros de votación el 1 de octubre. Los gastos por el desplazamiento, alojamiento y estancia de estos observadores han ascendido a **40.591,22 euros**, cantidad que fue abonada por la Delegación del Gobierno de la Generalitat ante la Unión Europea con cargo a una tarjeta Dinners Club, titularidad del Patronat Cataluña Mon de Diplocat, quedando pendientes de pago otros 2.750 euros más (sin IVA). **D. Albert Royo Marine, representante de DIPLOCAT, firmó una**



declaración responsable sobre estos gastos indicando que no habían ido dirigidos a ninguna actuación ilegal ni contraria a las decisiones de los Tribunales.

También se contrataron observadores internacionales para legitimar el referéndum. Bajo la dirección de la neozelandesa Helena Catt, especialista en estas cuestiones, fue designado un grupo de 12 expertos internacionales, todos ellos profesionales de las consultas electorales, 8 de ellos investigadores y 4 de apoyo administrativo. Todos viajaron a Cataluña en esas fechas y en alguna ocasión desde el mes de junio. Cada uno realizó un contrato individual con DIPLOCAT para sus honorarios. Aparte, se asumieron sus gastos de desplazamiento, alojamiento y alquileres de despachos, ya que parte del trabajo se realizó en Barcelona.

Estos gastos fueron abonados por DIPLOCAT con cargo a partida presupuestaria, ascendiendo en concepto de honorarios a un total de **114.592,50 euros**, y en concepto de gastos de alojamiento, viajes y otros a un total de **62.712 euros**.

Estas cantidades se recogen en distintas facturas, emitidas entre los meses de julio y noviembre de 2017, y han sido abonadas durante los meses de julio de 2017 a enero de 2018.

La citada Delegación contrató igualmente para desempeñar labores como observadores internacionales en la supervisión del referéndum a la entidad The Hague Centre for Strategic Studies, que dirige Paul Sinning y que tiene su sede en La Haya (Países Bajos). Para evitar que el contrato, que se firmó, fuera rechazado, se hizo constar en el mismo que la entidad referida prestaría servicio de asesoramiento para mejorar la acción exterior multidimensional de la Generalitat en el ámbito de la Unión Europea. El pago de los servicios prestados fue ordenado por D. Amadeu Altajaf, a la sazón Director de la citada Delegación de la Generalitat, mediante dos transferencias bancarias desde la cuenta del mencionado organismo en la oficina del BBVA de Bruselas, realizadas en fechas 21-9-2017 y 9-10-2017, por importe respectivo de 58.250 euros y 61.450 euros, habiéndose comprometido el pago de otros 47.365 euros, que debían haber sido satisfechos en el mes de Noviembre de 2017.

Asimismo, Diplocat y MN2S MANAGEMENT LIMITED concertaron el 5 de septiembre 2017, con WIM KOK, político neerlandés que llegó a ser primer Ministro de los Países Bajos en la década de los 90, la presencia el 1 de octubre de otro grupo de "expertos" en las mismas cuestiones electorales, cuyos honorarios, vuelos y alojamientos ascendieron a 54.030 euros sin IVA, abonados por DIPLOCAT a MN25 a través de una cuenta bancaria de Caixabank, aunque posteriormente MN2S devolvió dicha suma, al conocer la ilegalidad de lo sucedido.

En todos los **certificados semanales** emitidos por el Consejero del "Departamento de Asuntos y Relaciones Institucionales y Exteriores, y de Transparencia, desde **julio 2017 hasta septiembre 2017**, se hacía constar lo siguiente: *"Tampoco me consta, como máximo responsable económico-financiero del resto de entidades adscritas en el ámbito de mi competencia, que éstas hayan iniciado o tramitado modificaciones presupuestarias ni expedientes*



de gastos o pagos, presupuestarios o extrapresupuestarios, que puedan estar destinados a la realización de actividades vinculadas con la convocatoria del referéndum referido en la STC de 05/07/2017, en cumplimiento de lo establecido en la Orden /PRA/686/2017, de 21 de julio, por la que se publica el ACDGAE de 21/07/2017.....”

Además, los certificados enviados a partir del 15 de septiembre de 2017, de conformidad con lo dispuesto en los apartados 3 y 5 del Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de dicha fecha, van acompañados de una declaración responsable firmada por D. Albert Royo Marine, como Secretario General de DIPLOCAT, en la que expresamente señala que *“no responden a gastos que se dirijan a la financiación de ninguna actuación ilegal ni contraria a las decisiones de los Tribunales”*.

No obstante, la declaración responsable del Secretario General no aparece en todos los pagos realizados a los expertos.

Además, conviene destacar que en respuesta al **requerimiento expreso de la Secretaría de Estado de Hacienda**, en el que se solicita los expedientes de gasto del DIPLOCAT, del grupo de expertos internacionales contratados para el seguimiento del referéndum, **de 29 de septiembre de 2017**, la **Interventora General de la Generalidad de Cataluña**, negó la existencia de cualquier expediente de gasto destinado al abono de honorarios y traslado de observadores internacionales.

Literalmente la Intervención General, en su Informe de 6 de octubre de 2017, responde que *“el SGDARI me ha informado que en los archivos de DIPLOCAT no existe ningún expediente de gasto del año 2017 vinculado a programas relacionados con misiones de observación electoral ni vinculado al referido referéndum”*.

VII. WEB CATALONIAVOTES.EU.

Se trata de una web activa, al menos desde el año 2015, en la que se incorporan noticias sobre el proceso soberanista que culmina con la celebración del referéndum, dando cuenta además de su resultado. La web continúa abierta en la actualidad.

Se tiene constancia de que al menos el coste de la traducción al inglés de la página web y de producción de dos de los videos que se colgaron en la misma han sido financiados por DIPLOCAT.

En concreto DIPLOCAT pagó a:

a) la empresa Editorial de Prensa Periódica ARA, S.L (CIF B65258261).
Importe total abonado a ARA: **111.358,04 euros** (desde 2015).

Se destaca que todos los pagos se efectúan mediante factura mensual desde enero 2015 a julio de 2017, mediante factura mensual de 2.700 euros (IVA no incluido), sin que conste que se haya efectuado ningún tipo de procedimiento de contratación, pese a que su coste acumulado supera con creces el importe



de los contratos menores. Las facturas emitidas desde julio de 2017 constan como "pendent pagament".

Toda la información relativa a estos expedientes (facturas, vídeos, informes, etc.) se encuentra recogida en los **Anexos VII y VIII** (respuesta de la Interventora General a los requerimientos de la Secretaría de Estado de Hacienda, de 8 de febrero y 12 de marzo de 2018).

b) BATABAT GRUP CULTURA 03 por dos de los videos divulgados en dicha página por **17.217,50 euros**.

Son gastos realizados por DIPLOCAT. Revisada la información, aparece un Excel con la suma de todas las facturas y relación de pagos efectuados desde 2015 en adelante. Además, documentos acreditativos de dichas facturas, los pagos (detalle de los cargos en cuenta) y los videos ("Catalonia's roadmap for Independence" y "Master United we vote").

VIII. Otros gastos identificados en diferente documentación.

Descargada de la página web de la Generalitat de Catalunya la CGGC de 2017, en la Memoria y dentro de la información presupuestaria, aparece el *apartado 4.4.8. Impacto de las medidas de la intervención económica acordada por el Estado*. En dicho apartado se describe cronológicamente todas las medidas adoptadas desde noviembre de 2015 a consecuencia de la la resolución del 9 de Noviembre de 2015, del Parlamento de Catalunya, sobre el inicio del proceso de creación de un estado catalán independiente en forma de República y de la declaración de inconstitucionalidad de la DA 40ª de la LPGGC para el 2017. La primera de ellas fue la Orden PRE7245472015 de 20 Noviembre por el que se publica el acuerdo de la CDGAE sobre medidas para garantizar en la Comunidad Autónoma de Catalunya la prestación de los servicios públicos en defensa del interés general. En las páginas 187-188 se desglosa la estimación de costes directos imputables a la aplicación de las medidas de intervención económica descritas por parte del Estado a las finanzas de la Generalitat que es la siguiente:

"La aplicación de las medidas ha supuesto la reingeniería de los procesos de contabilización y tesorería de la Generalidad y los OOAA, el establecimiento de instrucciones para las unidades implicadas, la emisión de certificados y declaraciones responsables a través de la plataforma de la AEAT por parte de la IG, los organismos de contratación y habilitados de la Generalidad y sus organismos. Las medidas han implicado la aplicación de procesos reiterados sobre los controles habituales. Esta estimación no tiene en cuenta el coste de oportunidad que ha supuesto la aplicación de las tareas suplementarias".



Mesures d'intervenció econòmica per part de l'Estat	Estimació del cost (EUR)
Aplicació de l'Acord de no disponibilitat dels saldos pressupostaris no inclosos en els annexos I i II de l'Acord de la CDGAE de 20 de novembre de 2015: comptabilització de les retencions, anàlisi de les excepcions proposades, comunicació al Ministeri d'Hisenda.	14.018,04
Certificats suplementaris pels pagaments realitzats per les entitats de crèdit i de la retenció de la bestreta del Sistema de Finançament i pagaments per part del Tresor: reenginyeria dels processos, desenvolupament informàtic, emissió de certificats, atenció de consultes, resolució d'incidències	220.237,05
Declaració responsable dels òrgans de contractació: determinació del procés, emissió de certificats per part dels òrgans de contractació	59.916,86
Noves mesures addicionals per a garantir la prestació de serveis públics en defensa de l'interès general i el compliment de la Constitució i les lleis: determinació del procés i emissió de certificats setmanals per part dels Consellers i el Vicepresident del Govern.	1.659,38
Cost total 2017	295.831,33

Los miembros del Gobierno de la Generalidad de Cataluña, responsables del proceso independentista, son causantes de que estos gastos se hayan ocasionado.

TERCERO. Durante el período de tiempo examinado, las personas que se relacionan han ocupado los siguientes cargos:

- D. Carles Puigdemont Casamajó, Presidente de la Generalidad de Cataluña.
- D. Oriol Junqueras Vies, Vicepresidente de la Generalidad y Consejero de Economía y Hacienda.
- D. Raúl Romeva Rueda, Consejero de Asuntos y Relaciones Institucionales y Exteriores y Transparencia.
- D^a Meritxell Borràs Solé, Consejera de Gobernación, Administración Pública y Vivienda.
- D. Joaquim Forn Chiarello, Consejero de Interior.
- D. Carles Mundó Blanch, Consejero de Justicia.
- D. Santiago Vila Vicente, Consejero de Cultura. Posteriormente, Consejero de Empresa y Conocimiento.
- D^a Dolors Bassa Coll, Consejera de Bienestar, Trabajo y Familia.
- D. Josep Rull Andreu, Consejero de Territorio y Sostenibilidad.
- D^a Meritxell Serret Aleu, Consejera de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.
- D^a Neus Munté Fernández, Consejera de Presidencia y Portavoz del Gobierno.
- D. Jordi Turull Negre, Consejero de Presidencia y Portavoz del Gobierno.
- D. Antoni Comín Oliveres, Consejero de Salud.
- D. Lluís Puig Gordi, Consejero de Cultura.
- D^a Clara Ponsatí, Consjera de Enseñanza.
- D. Jordi Jané Guasch, Consejero de Interior.
- D. Jordi Baiget Cantons, Consejero de Empresa y Conocimiento.
- D^a Meritxell Ruiz Isern, Consejera de Enseñanza.



FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I

JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA.

El conocimiento de la acción de responsabilidad contable, por hechos constitutivos de alcance, corresponde a la jurisdicción contable, atribuida al Tribunal de Cuentas, según lo establecido en el artículo 136.2 de la Constitución y en los artículos 1.2, 2 b, 15, 17.1 y 18 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo (LOTCu), y en los concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu).

Respecto de la competencia, el artículo 25 b de la LOTCu atribuye a los Consejeros de Cuentas de la Sección de Enjuiciamiento la resolución en primera instancia o única instancia de los procedimientos de reintegro por alcance. El artículo 12 c de la LFTCu, por su parte, especifica que corresponde a dicha Sección sentar los criterios de reparto de asuntos entre los mencionados Consejeros.

II

LEGITIMACIÓN ACTIVA.

La legitimación activa del Ministerio Fiscal resulta de lo dispuesto en los artículos 16.2 d) y 55 de la LFTCu, al haberse producido un menoscabo en los fondos públicos.

III

PROCEDIMIENTO.

De conformidad con lo establecido en el artículo 46.1 de la LFTCu, los hechos se trasladan a la Sección de Enjuiciamiento, a efectos de que proponga a la Comisión de Gobierno el nombramiento de Delegado Instructor.

IV

CUANTÍA.

Inicialmente, se consideran daños causados a los fondos públicos de la Generalitat de Cataluña las cantidades consignadas en los hechos del presente escrito, sin perjuicio de lo que resulte en la tramitación de las actuaciones previas, que corresponde practicar al Delegado Instructor.



FONDO DEL ASUNTO.

El artículo 38.1 de la LOTCu establece que *“el que por acción u omisión contraria a la Ley origine el menoscabo de los caudales o efectos públicos quedará obligado a la indemnización de los daños y perjuicios causados”*.

Este precepto es complementado por el artículo 49.1 de la LFTCu, a cuyo tenor:

“La jurisdicción contable conocerá de las pretensiones de responsabilidad que, desprendiéndose de las cuentas que deben rendir todos cuantos tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, se deduzcan contra los mismos cuando, con dolo, culpa o negligencia graves, originaren menoscabo en dichos caudales o efectos a consecuencia de acciones u omisiones contrarias a las Leyes reguladoras del régimen presupuestario y de contabilidad que resulte aplicable a las entidades del sector público o, en su caso, a las personas o Entidades receptoras de subvenciones, créditos, avales u otras ayudas procedentes de dicho sector. Sólo conocerá de las responsabilidades subsidiarias, cuando la responsabilidad directa, previamente declarada y no hecha efectiva, sea contable”.

Al respecto, cabe señalar que la Ley General Presupuestaria, de 26 de noviembre de 2003, dispone en sus artículos 176 y 177.1.a) lo siguiente:

Artículo 176. Principio general. *“Las autoridades y demás personal al servicio de las entidades contempladas en el artículo 2 de esta ley que por dolo o culpa graves adopten resoluciones o realicen actos con infracción de las disposiciones de esta ley, estarán obligados a indemnizar a la Hacienda Pública estatal o, en su caso, a la respectiva entidad los daños y perjuicios que sean consecuencia de aquellos, con independencia de la responsabilidad penal o disciplinaria que les pueda corresponder”*.

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.*

Por otra parte, los artículos 83.1 y 2 y 84 a) del Decreto Legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Finanzas Públicas de Cataluña, señalan lo siguiente:

Artículo 83.

1. *Los/las titulares de cargos políticos y los funcionarios o funcionarias al servicio de la Generalidad o de las entidades autónomas o empresas públicas que dolosa o culpablemente por acción u omisión, ocasionen perjuicios económicos a la Hacienda de la Generalidad, quedarán sometidos a la responsabilidad civil, penal o disciplinaria que corresponda, de acuerdo con las leyes. La responsabilidad penal y la disciplinaria serán compatibles entre ellas y con la civil.*



2. Están especialmente sujetos a la obligación de indemnizar la hacienda de la Generalidad los responsables directos del daño a los caudales públicos, y aquellos que hayan intervenido, ya sea por inducción, o por determinación de la conducta perjudicial, el encubrimiento y la complicidad en el daño producido.

Artículo 84.

Constituyen acciones y omisiones de las que resultará la obligación de indemnizar la Hacienda de la Generalidad:

a) Incurrir en abastecimiento o malversación afectando el haber de la Generalidad.

La infracción de normas contables y presupuestarias está implícita en los supuestos de alcance o malversación, pues estas dos infracciones contables típicas constituyen, por definición, una vulneración de aquellas normas.

VI

RESPONSABILIDAD POR ALCANCE.

La figura del alcance aparece tipificada en la legislación presupuestaria y, recogiendo una amplia doctrina emanada del Tribunal de Cuentas, ha sido caracterizada por la LFTCu en su artículo 72, al afirmar que *“a efectos de esta Ley se entenderá 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. A los mismos efectos, se considerará 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”*.

Considerada por la doctrina de la Sala de Apelación del TCU la responsabilidad contable como una subespecie de la responsabilidad civil (SS de 18 de abril y 28 de octubre de 1986 y Autos de 11 y 18 de enero de 1986), la subsunción de las conductas, descritas en los hechos, en la categoría jurídica de la responsabilidad contable supone la concurrencia de los siguientes elementos: a) que resulte de las cuentas que rindan o deban rendir quienes, en sentido amplio, tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, sean o no cuentadantes ante el Tribunal; b) que suponga la infracción de normas de régimen presupuestario y contable a que están sometidas las entidades del sector público definido en el artículo 4 de la LOTCu, y, en términos generales, quienes, como dice el artículo 15.1 de la LOTCu, recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos, habiéndose producido la contravención legal con ocasión de las conductas citadas; y c) que la infracción se deba a dolo, culpa o negligencia graves del responsable (Auto de la Sala de Apelación, de 12 de diciembre de 1986).



La doctrina reiterada y uniforme de la Sala de Justicia considera que *“debe propugnarse un concepto amplio de cuentadante, esto es, ha de sustantivarse como tal no solo al que formalmente elabora y rinde una cuenta acreditativa de los caudales recibidos o cargados y justificativa de la inversión dada a los mismos, o data de valores, sino que puede predicarse la condición de cuentadante respecto de cualquier persona que interviene en el proceso de la gestión o administración de fondos públicos, esto es, que de alguna manera se sitúa como un eslabón más en la cadena del ingreso o del gasto público, tomando decisiones en relación con la actividad económico-financiera del sector público y debiendo dar cuenta de su labor. La posible exigencia de responsabilidades contables no solo es predicable respecto de quienes reciben materialmente fondos públicos o quedan encargados de su custodia, o de quienes disponen de ellos para satisfacer necesidades públicas o cumplir objetivos de interés general, sino también respecto de quienes participan de modo relevante en la gestión económica-financiera pública, y en concreto en la gestión del dinero público o de los efectos públicos desde que aquél o éstos ingresan en el patrimonio del ente gestor hasta que, finalmente, se consume el proceso por cumplimiento de la finalidad a la que el dinero o los efectos se encontraban destinados”* (Sentencia nº 4/2006, de 29 de marzo, FD 5º).

La Sentencia 12/2014, de 28 de octubre, de la Sala de Justicia, FD 5º y siguientes, en relación con una Mutua colaboradora de la Seguridad Social, resulta contundente en el sentido de que aplicar fondos públicos a fines ajenos a la actividad pública constituye alcance.

Dicha Sala aprecia *“que puede nacer responsabilidad contable cuando la contraprestación que se paga con fondos públicos está completamente desconectada de las finalidades públicas a las que legalmente sirva la entidad con cuyos fondos se realiza el pago. Estos gastos en atenciones completamente ajenas a las finalidades públicas son equiparables a los pagos sin contraprestación, dado que el bien o servicio que se retribuye en este caso no redundan en provecho ni sirve a los fines de la entidad pública con cuyos fondos se paga, por lo que ésta, en realidad, nada recibe a cambio del pago que realiza”* (Sentencia nº 18/2016, de 14 de diciembre).

Criterio mantenido en la Sentencia nº 34/2017, de 28 de noviembre, de la Sala de Justicia.

VII

COMPATIBILIDAD DE LA JURISDICCIÓN CONTABLE CON LA PENAL.

Tanto la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SS de 26 de julio de 1983 y 21 de mayo de 1984) como la doctrina de la Sala de Justicia del TCu (SS 11/1993, de 26 de febrero, y 19/1994, de 30 de junio), coinciden en señalar que es legalmente posible el enjuiciamiento de unos mismos hechos por ambas jurisdicciones, con plena autonomía, relativa tanto a la apreciación y



valoración de unos determinados hechos probados, como a la concreción de las consecuencias jurídicas que pueden desprenderse de los mismos, pues en una y otra jurisdicción son distintos los criterios de enjuiciamiento y, además, las normas aplicables en sede penal y en sede contable son de estructura finalista distinta y de diferente eficacia jurídica.

En SS de la Sala de Justicia nº 18/1997, de 3 de noviembre, 10/2003, de 23 de julio, y 8/2007, de 6 de junio, se sostiene que las resoluciones que se dictan en la jurisdicción penal no producen efecto de cosa juzgada en los restantes órdenes jurisdiccionales, salvo en lo que se refiere a los hechos probados o a la inexistencia de los mismos. El principio de cosa juzgada debe interpretarse, en el ámbito de la jurisdicción contable, en consonancia con la compatibilidad de esta función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas, con la actuación del orden jurisdiccional penal, cuyos fundamentos legales se encuentran en los artículos 18.2 de la LOTCu y 49.3 de la LFTCu.

Ambas jurisdicciones examinan los hechos desde la perspectiva de su propia competencia, de forma que en sede penal se decide si se han cometido delitos y las sanciones que corresponde imponer por los mismos, mientras que lo que se dilucida ante el Tribunal de Cuentas es si se ha producido un menoscabo en el patrimonio público que deba ser reparado.

En este sentido, la Sentencia nº 11/2016, de 29 de junio, del Departamento 1º de la Sección de Enjuiciamiento del TCu, indica que:

“En lo que a la responsabilidad civil derivada de los delitos se refiere, la Sala de Justicia ha venido manteniendo la competencia exclusiva del Tribunal de Cuentas para conocer de ella cuando reúne los requisitos de la responsabilidad contable. Así, en la sentencia de la Sala 8/2007, de 6 de junio, que se basa en la fundamentación jurídica de las sentencias del Tribunal supremo de 27 de septiembre de 1991 y 11 de octubre de 1991, se dispone que la jurisdicción contable prevalece sobre la penal en cuanto a la fijación de la responsabilidad civil derivada del delito, en la medida en que ésta sea coincidente con la contable, no correspondiendo a la jurisdicción penal entrar en la cuestión de las consecuencias civiles derivadas del delito, que son competencia del Tribunal de Cuentas. Este mismo criterio se sigue en otras resoluciones de la Sala, como en la sentencia 19/1994, de 30 de junio, en la que se dispone que la jurisdicción contable es la única competente para decidir sobre la responsabilidad contable derivada de los delitos y que, si el órgano jurisdiccional penal fija una cuantía y el órgano de las jurisdicción contable otra, debe prevalecer esta última”.

Dicha sentencia es confirmada por la Sala de Justicia nº 21/2017, de 13 de julio, que indica que *“debe destacarse que el Tribunal Supremo, entre otras en la sentencia 262/2016, de 20 de abril, ha declarado respecto a la vinculación de los pronunciamientos penales que: “En suma, como ha reiterado la jurisprudencia (SSTS de 31 de mayo 2011, Rc. 1899/2007 y 11 de enero de 2012, Rc. 2120/2009, entre otras) las sentencias penales absolutorias no crean cosa juzgada vinculante para el proceso civil, salvo que se declare expresamente probado que el hecho no ocurrió en la realidad. Es por ello que,*



salvo el caso indicado, la absolución o sobreseimiento penal no impide probar y apreciar otras circunstancias relevantes para la acción civil ejercitada”.

Aplicando la precedente doctrina al supuesto de autos, cabe señalar que las resoluciones recaídas en la jurisdicción penal ningún obstáculo constituyen en orden a ejercer la acción de responsabilidad contable, sino más bien todo lo contrario, por cuanto evidencian la conducta ilícita desarrollada.

VIII

CONDUCTA DE LOS INDICIARIAMENTE RESPONSABLES.

Las resoluciones adoptadas por las personas enunciadas en el hecho tercero de este escrito, en relación con la contratación y los expedientes de gasto mencionados en la narración histórica, ponen de manifiesto, indiciariamente, su responsabilidad contable, de acuerdo con lo previsto en los artículos 38.1 de la LOTCu y 49 de la LFTCu.

Tales personas son las siguientes:

- D. Carles Puigdemont Casamajó, Presidente de la Generalidad de Cataluña.
- D. Oriol Junqueras Vies, Vicepresidente de la Generalidad y Consejero de Economía y Hacienda.
- D. Raúl Romeva Rueda, Consejero de Asuntos y Relaciones Institucionales y Exteriores y Transparencia.
- D^a Meritxell Borràs Solé, Consejera de Gobernación, Administración Pública y Vivienda.
- D. Joaquim Forn Chiarello, Consejero de Interior.
- D. Carles Mundó Blanch, Consejero de Justicia.
- D. Santiago Vila Vicente, Consejero de Cultura. Posteriormente, Consejero de Empresa y Conocimiento.
- D^a Dolors Bassa Coll, Consejera de Bienestar, Trabajo y Familia.
- D. Josep Rull Andreu, Consejero de Territorio y Sostenibilidad.
- D^a Meritxell Serret Aleu, Consejera de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.
- D^a Neus Munté Fernández, Consejera de Presidencia y Portavoz del Gobierno.
- D. Jordi Turull Negre, Consejero de Presidencia y Portavoz del Gobierno.
- D. Antoni Comín Oliveres, Consejero de Salud.
- D. Lluís Puig Gordi, Consejero de Cultura.
- D^a Clara Ponsatí, Consjera de Enseñanza.
- D. Jordi Jané Guasch, Consejero de Interior.
- D. Jordi Baiget Cantons, Consejero de Empresa y Conocimiento.
- D^a Meritxell Ruiz Isern, Consejera de Enseñanza.
- D^a Rosa Vidal Planella, Interventora General.



Todo ello, sin perjuicio de concretar la presunta responsabilidad contable de otras personas, que hayan autorizado, intervenido, comprometido, obligado u ordenado pagos con daño para los fondos de la Generalitat, según quede acreditado en las pertinentes actuaciones previas.

La responsabilidad contable de carácter directo de los indicados presuntos responsables resulta de lo dispuesto en el artículo 42.1 de la LOTCu, que dispone que son responsables directos *“quienes hayan ejecutado, forzado o inducido a ejecutar o cooperado en la comisión de los hechos o participado con posterioridad para ocultarlos o impedir su persecución”*.

De conformidad con lo reflejado en el relato fáctico, ampliamente desarrollado, los responsables de la Generalitat de Cataluña, siendo conscientes de que no podían tramitar los señalados expedientes de gasto, por prohibirlo el ordenamiento jurídico, los impulsaron, ocasionando con ello un perjuicio a los caudales públicos de la Generalitat.

El Tribunal Constitucional, en relación con la potestad de gasto público con cargo a los propios presupuestos, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, tiene declarado que esta potestad no puede erigirse *“en núcleo que absorba competencias de las que se carece, ni la financiación o subvención tiene otra justificación que la de ser aplicada a actividades en las que, por razón de la materia, la Administración, sea estatal o autonómica, ostente competencias (SSTC, entre otras, 30/1982, de 30 de junio; 95/1986, de 10 de julio; 146/1986, de 25 de noviembre; y 201/1988, de 27 de octubre)”* [STC 14/1989, de 26 de enero, FJ 2].

El análisis meramente formal de los expedientes contractuales y de gasto no agota el examen que debe realizarse para comprobar la legalidad y corrección de los gastos imputados a las arcas públicas.

El gasto público requiere ser consecuencia de una actividad administrativa que tienda a la consecución de objetivos y fines legales y legítimos marcados por las políticas públicas trazadas por el Poder Legislativo y ejecutadas por el Gobierno, a través de la Administración Pública y, por tanto, necesitará de instrumentos normativos que, adoptados por el órgano competente, aprueben la conveniencia de realizar actividades que conllevan la asunción de obligaciones financieras, siempre que con ellas se coadyuve a la consecución de los objetivos marcados dentro del ámbito de actuación de dicho órgano administrativo.

No solo es necesario que exista un procedimiento de habilitación del gasto, con la tramitación y aprobación de los actos y documentos contables que reflejen el impacto presupuestario de las decisiones adoptadas, sino lo que es previo y fundamental, que dicho gasto sea consecuencia de un acto administrativo dictado para dar cumplimiento a los fines públicos propios de la Administración en cuestión, determinados por su haz competencial.

No en vano, y teniendo en cuenta la *vis* expansiva de los principios de la contratación pública para todo el ámbito de gestión del gasto público, es



importante reseñar el principio básico que rige sobre dicha materia que no es otro que la necesaria vinculación de los gastos con la realización de los fines institucionales. Así, señala el artículo 22 del TRLCSP (vigente en el momento de cometerse los hechos) que *“los entes, organismos y entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus **finés institucionales**. A tal efecto, la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, deben ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación”*.

Para dar cumplimiento a dicho mandato, en el artículo 109 del mismo texto legal se reitera que, al tramitar el correspondiente expediente, este se iniciará por el órgano de contratación motivando **la necesidad del contrato y su vinculación con el cumplimiento de los objetivos asignados al órgano que lo celebra**. Y los objetivos del órgano administrativo y los fines institucionales a alcanzar son los determinados por la Ley, ya que el principio de legalidad conlleva como consecuencia fundamental que es la Ley la que atribuye con normalidad, potestades a la Administración. Toda acción administrativa se presenta como ejercicio de un poder atribuido previamente por la ley y por ella delimitado y a ella sometido, tal y como se señala de forma taxativa en nuestro texto constitucional, en su artículo 103, cuando dispone que: *“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”*.

Es preciso recordar a este respecto, que si en el ámbito de las relaciones privadas entre particulares, el principio básico rector es el de la autonomía de su voluntad (siendo la Ley el delimitador negativo, la que marca lo que no se debe hacer), en el ámbito del derecho público, el elemento esencial se encuentra en el principio de legalidad de la Administración, pues es la legalidad, única y exclusivamente, la que atribuye potestades a la Administración. Así, quien resulta ser el titular de un órgano administrativo no se encuentra regido por la autonomía de *“su voluntad”*, pudiendo determinar libremente a qué orientar los recursos y esfuerzos del órgano, sino que se encuentra regido y sometido por la norma que le señala cuáles son los fines del departamento y, por tanto, qué actuaciones son las legalmente admisibles.

El artículo 133.4 de nuestro texto constitucional señala que las administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos, de acuerdo con las leyes.

La presunta responsabilidad contable directa del Presidente y de los Consejeros y Consejeras, así como de la Interventora General, deriva de su participación en los actos y procedimientos que han posibilitado la celebración del referéndum del 1 de Octubre.



Tal y como señala la Sentencia de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas de 29 de septiembre de 2009:

*“El requisito de que el funcionario tenga a su cargo por razón de sus funciones los caudales o efectos públicos, ha sido interpretado de modo flexible por la Jurisprudencia, conforme se recoge, entre otras, en la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de septiembre de 2001, por imponerle así una mejor protección del bien jurídico que no sólo abarca la indemnidad del patrimonio público, sino sobre todo, el correcto funcionamiento de la actividad patrimonial del Estado, la confianza de los ciudadanos en la honesta gestión de los caudales públicos y la propia fidelidad al servicio que se encomienda a los funcionarios. De acuerdo con esta interpretación, y conforme se recoge en la referida sentencia de 19 de septiembre de 2001, “no es estrictamente necesario que el funcionario tenga en su poder los caudales públicos por razón de la competencia específica que las disposiciones legales o administrativas asignen al cuerpo administrativo al que pertenezca o al servicio al que figura adscrito, sino que basta con que los caudales hayan llegado a su poder con ocasión de las funciones que concreta y efectivamente realice el sujeto como elemento integrante del órgano público. Así en la expresión –que tenga a su cargo- se abarca tanto aquellos supuestos en los que al funcionario está atribuida la tenencia material y directa de los caudales públicos, como aquellos otros en los que **tiene competencia para adoptar decisiones que se traduzcan en disposición sobre los mismos, y significa no solo responsabilizarse de su custodia material, sino también ostentar capacidad de disposición e inversión** de tal manera que los caudales no puedan salir del organismo oficial sin la decisión del funcionario, entre otras STS de 1 de diciembre de 2000”.*

El alcance contable se produce no solamente cuando el gestor de fondos públicos no justifica el destino dado a los fondos cuya gestión tiene encomendada, sino también cuando el destino que se haya dado a los mismos es ajeno a las finalidades públicas propias de la entidad pública de que se trate. Tanto en uno como en otro caso, de acuerdo con esa jurisprudencia, se entiende producido un saldo deudor injustificado constitutivo de alcance en el sentido del artículo 72.1 de la LFTCu.

Así se expresa en la Sentencia de la citada Sala nº 18/2016, de 14 de diciembre (y, en el mismo sentido, la Sentencia 34/2017, de 28 de noviembre):
“(…) puede nacer responsabilidad contable cuando la contraprestación que se paga con fondos públicos está completamente desconectada de las finalidades públicas a las que legalmente sirva la entidad con cuyos fondos se realiza el pago. Estos gastos en atenciones completamente ajenas a las finalidades públicas son equiparables a los pagos sin contraprestación, dado que el bien o servicio que se retribuye en este caso no redunde en provecho ni sirve a los fines de la entidad pública con cuyos fondos se paga, por lo que ésta, en realidad, nada recibe a cambio del pago que realiza”.

En la misma línea, la Sentencia de la Sala de Justicia de este Tribunal nº 6/2015, de 11 de noviembre (seguida también por la Sentencia nº 26/2017, de 13 de julio) afirma que:



“La existencia de un saldo deudor injustificado, como ha venido declarando esta Sala de Justicia en reiteradas ocasiones, es constitutivo de alcance en los fondos públicos, ya que a efectos de delimitar éste como ilícito contable basta que tenga lugar la falta de justificación o de numerario en las cuentas que deben rendirse. El descubierto injustificado puede obedecer a la pura y simple ausencia material del numerario –en todo o en parte– a que la cuenta se refiere, a la falta de soportes documentales o de otro tipo que acrediten suficientemente el saldo negativo observado o a la falta de justificación de la finalidad pública de las actuaciones a las que se dedicaron los fondos”.

Con arreglo a esta jurisprudencia, por tanto, el empleo de fondos públicos para finalidades desconectadas de aquellas de carácter público cuya realización esté legalmente encomendada a la entidad pública genera un saldo deudor injustificado constitutivo de alcance contable en el sentido del citado artículo 72.1 de la LFTCu.

La jurisprudencia de la Sala de Justicia de este Tribunal de Cuentas ha establecido que el cumplimiento de las formalidades legalmente previstas en los procedimientos de gasto público no excluye que un gasto pueda ser considerado alcance, cuando el gasto se haya realizado con una finalidad extraña a los fines públicos legalmente confiados a la entidad, de la misma manera que, en sentido contrario, la infracción de las normas que regulan los procedimientos de gasto no genera por sí sola responsabilidad contable por alcance, cuando el gasto esté justificado en razón de esos fines públicos.

En este sentido, la Sentencia de la Sala 29/2017, de 26 de septiembre, se expresa en los términos siguientes:

“Siendo muy importante la formalidad en los documentos justificativos, cabe matizar (...) que la obligación que incumbe a todo gestor de fondos públicos de rendir cuentas de su gestión no puede entenderse cumplida simplemente con la justificación formal de los pagos realizados, sino que debe explicar, con la imprescindible actividad probatoria, el destino o inversión dado a los fondos públicos cuya gestión tiene encomendada. Es cierto, por tanto, que la justificación, en ningún caso, puede quedar al libre arbitrio del que gestiona y maneja los caudales o efectos públicos, sino que ha de acomodarse a lo legal y reglamentariamente dispuesto, de suerte que los documentos que sirvan de soporte a los pagos realizados reúnan una serie de requisitos formales. Pero, además, es imprescindible que quede acreditado que el destino dado a los fondos públicos sea el legalmente adecuado y, únicamente en tal caso, puede entenderse debidamente cumplida la obligación personalísima de rendir cuentas que incumbe a todo el que tiene a su cargo la gestión de caudales o fondos públicos”.

Según esta jurisprudencia, si el destino dado a los fondos públicos es distinto del legalmente previsto se produce el alcance contable, aunque el procedimiento para la realización del gasto haya sido formalmente irreprochable.



No basta la constatación de la regularidad de los expedientes de contratación para excluir el alcance, siendo necesario también valorar la justificación material de los gastos realizados atendiendo a las finalidades públicas a las que se extienden, conforme a la Ley, las competencias de la Generalidad de Cataluña, de manera que si los gastos cuestionados no responden a alguna de dichas finalidades, el dato formal de la observancia de la normativa reguladora de los procedimientos de contratación y de gasto no sería suficiente para excluir la responsabilidad contable por alcance.

En el presente caso, nos encontramos en presencia de gastos desconectados de cualquier finalidad pública que lícitamente pudiera perseguir la Generalidad de Cataluña, por lo que, de acuerdo con Sentencia de la Sala de Justicia de este Tribunal de Cuentas 18/2016, de 14 de diciembre, arriba citada, serían gastos *“equiparables a los pagos sin contraprestación, dado que el bien o servicio que se retribuye en este caso no redundará en provecho ni sirve a los fines de la entidad pública con cuyos fondos se paga, por lo que ésta, en realidad, nada recibe a cambio del pago que realiza”*.

La utilización de fondos por una Comunidad Autónoma para pagar actividades contrarias a la Ley y ajenas a sus competencias vulnera el artículo 1.1 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, precepto que otorga autonomía financiera a las Comunidades Autónomas *“para el desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, les atribuyan las Leyes y sus respectivos Estatutos”* de donde, *a sensu contrario*, se deduce la prohibición de destinar los fondos públicos autonómicos a finalidades desconectadas de las competencias de la Comunidad Autónoma.

Se infringe igualmente lo dispuesto en el artículo 3.1 del Texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, aprobado por Decreto Legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, con arreglo al cual la administración financiera de la Generalidad debe gestionar y aplicar sus recursos *“a aquellas finalidades y a la ordenación de aquello que, en materia de política económica y financiera, sea de la competencia de la Generalidad”*, lo que igualmente veda que los recursos de la Generalidad se dediquen a fines ajenos a las competencias de ésta, y más cuando se trata de fines contrarios al ordenamiento jurídico.

Y se infringe también, finalmente, el principio de especialidad presupuestaria de los artículos 42 de la Ley General Presupuestaria y 35 del Texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, sea cual sea el crédito presupuestario al que se cargue el gasto, pues los presupuestos no pueden autorizar ningún gasto cuya finalidad sea contraria a Derecho.

Respecto a esto último, cabe citar la Sentencia de la Sala de Justicia nº 14/2003, de 13 de noviembre, que vincula el alcance nacido de la inadecuación de los gastos efectuados a la finalidad para la que la normativa vigente los instituyó con la vulneración del principio de especialidad cualitativa del presupuesto:

“El alcance de fondos públicos, (...) puede producirse, tanto por la falta de cualquier tipo de justificación, como por la inadecuación de la aportada a



las finalidades previstas por la normativa presupuestaria y contable. En el caso que nos ocupa, y dado que ha existido una justificación formal de los gastos imputados al concepto 226 del Presupuesto de gastos (...), y que no se ha vulnerado el carácter limitativo de los mismos, el saldo deudor injustificado generador de alcance sólo podría nacer de la inadecuación de los gastos efectuados a la finalidad para la que la normativa vigente los instituyó. En definitiva, el alcance nacería de la vulneración del principio de especialidad cualitativa del presupuesto (...)"

Los pagos vinculados a la preparación y celebración del referéndum del 1-O infringen, por tanto, la normativa presupuestaria y contable, pues esta normativa no autoriza ningún gasto cuyo destino sea financiar actividades ajenas a las competencias de la entidad pública y contrarias al ordenamiento jurídico.

A estos efectos, nos remitimos a las suspensiones decretadas por el Tribunal Constitucional, y a las sentencias que declaran la nulidad de las disposiciones del Parlamento y del Gobierno de la Generalitat.

La rendición de cuentas a que se refieren los artículos 15.1 de la LOTCu y 49.1 de la LFTCu ha de entenderse, en sentido amplio, referida al deber genérico que pesa sobre cualquier gestor de fondos públicos de justificar el empleo que haya dado a los mismos, deber que debe considerarse existente para todos los sujetos que tengan capacidad de decisión en materia de gasto público, estén o no obligados a presentar periódicamente rendiciones de cuentas formales.

La Sentencia 8/2012, de 8 de mayo, de la Sala de Justicia, afirma que:

"(...) el concepto de cuentadante que ha sido defendido, de manera reiterada por esta Sala (ver, por todas, Sentencia 14/05, de 6 de octubre) no queda restringido solo a quien tiene que elevar un documento contable, que sea definido por una norma jurídica con el estricto nombre de cuenta. Ese formalismo, que ligaría el concepto de cuentadante al de elaborador necesario de una cuenta general o parcial de una entidad pública, vaciaría de gran parte de contenido a nuestra jurisdicción. De lo que se trata, en cada caso, es de analizar si el demandado ante la jurisdicción contable administró, custodió, intervino o recaudó fondos, efectos o caudales públicos".

En la misma línea, la Sentencia de la Sala 28/2017, de 13 de julio, señala que:

" (...) tampoco puede olvidarse que se ha perfilado un concepto amplio de gestor y de cuentadante en los términos recogidos, entre otras, en las sentencias 21/99 de 26 de noviembre, 11/04 de 6 de abril de 2004, 12/1996 de 20 de noviembre, y 8/2007 de 6 de junio de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas".

De acuerdo con la doctrina que acaba de quedar expuesta, no se puede negar la condición de cuentadantes del Presidente de la Generalitat y de los



Consejeros, en cuanto aptitud para ser sujetos pasivos de responsabilidad contable, de acuerdo con lo previsto en los artículos 67.1, 68, 71.1 y 212 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Por otra parte, a la vista de las múltiples resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional, parece evidente que los presuntos responsables contables actuaron deliberadamente y con pleno conocimiento de las consecuencias de sus actos.

En virtud de lo expuesto,

SUPLICA A V.E. que tenga por presentado este escrito y los documentos que lo acompañan, y por hechas las manifestaciones que contiene, lo admita a trámite y, previa incoación de las correspondientes diligencias preliminares, se proponga a la Comisión de Gobierno el nombramiento de Delegado Instructor, a fin de que practique las diligencias previstas en el artículo 47 de la LFTCu.

Madrid, 18 de diciembre de 2018.

PRIMER OTROSÍ DICE: Se interesa del Delegado Instructor que se solicite al Ilmo. Magistrado-Juez del Juzgado de Instrucción nº 13, de Barcelona, testimonio de particulares del sumario nº 5/2018 (antes diligencias previas nº 118/2017), respecto de los gastos efectuados para la preparación y celebración del referéndum del 1-O.

SEGUNDO OTROSÍ DICE: Se interesa del Delegado Instructor que se solicite a la Excmª. Sala 2ª del Tribunal Supremo testimonio de particulares de la Causa Especial nº 3/20907/2017, respecto de los gastos efectuados para la preparación y celebración del referéndum del 1-O.

Madrid, fecha ut supra

EL FISCAL DE SALA JEFE

Miguel Ángel Torres Morato.

EXCMO. SR. PRESIDENTE DE LA SECCIÓN DE ENJUICIAMIENTO.