



# De la Constitución Española al Tratado de Lisboa: treinta años del Tribunal de Cuentas<sup>1</sup>

---

**Manuel Núñez Pérez**

Presidente del Tribunal de Cuentas

El pasado 29 de diciembre de 2008 la Constitución Española vigente cumplió treinta años. Treinta años de España como Estado social y democrático de Derecho, y treinta años de funcionamiento de las instituciones, tal como aparecen configuradas en el texto constitucional, entre las cuales figura el Tribunal de Cuentas.

Durante estos treinta años Europa también escribió capítulos importantes de su historia que han tenido su reflejo y sus consecuencias en la Historia de España. El último capítulo no da para el optimismo.

Más de un comentarista político ha escrito estos días que los ciudadanos están perdiendo la confianza en Europa. Un sueño que se transformó en letargo... –afirma uno de ellos–. La crisis financiera se está revelando como una prueba de fuego para los defensores de la Europa «fuerte y unida». La sensibilidad del sistema financiero europeo a las turbulencias de Wall Street plantea dudas razonables acerca de la fortaleza de la Unión Monetaria y Financiera. La fe y el entusiasmo de los europeos se han convertido en rechazo o escepticismo. Por eso, las medidas que se adopten deben ser transparentes para que sean fuente de credibilidad.

De nuevo cobra vida la declaración pronunciada en 1950 por el Ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schuman, cuando

---

<sup>1</sup> En el presente artículo se recoge el contenido de la conferencia pronunciada por el Presidente del Tribunal de Cuentas en el Club Siglo XXI, el 20 de abril de 2009, dentro del ciclo titulado «La encrucijada europea».

decía que «Europa no se hará de una vez ni en una construcción global, sino mediante realizaciones concretas, creando ante todo una solidaridad de hecho». Esta declaración definió una estrategia funcionalista que ha prevalecido sobre la denominada concepción constitucionalista. Y así lo demuestra el breve repaso de los últimos acontecimientos, que me va a servir de pórtico para perfilar y encajar en estos tiempos las funciones y responsabilidades que tienen los Tribunales de Cuentas.

## **QUINCE AÑOS DE LA UNIÓN EUROPEA Y DIEZ AÑOS DE LA UNIÓN MONETARIA**

La unidad de Europa, que empezó a hacerse realidad hace más de cincuenta años, ha sido más el resultado de un proceso continuado, jalonado de avances y retenciones, iniciado con la pretensión de crear un mercado común y que ha evolucionado hacia metas más ambiciosas.

El proceso de construcción europea dio paso a la «Europa de los Ciudadanos», impulsada por el Tratado de Maastricht y dirigida a promover el progreso económico y social, creando un espacio sin fronteras interiores, fortaleciendo la cohesión económica y social y estableciendo una unión económica y monetaria, asignando al Banco Central Europeo un protagonismo que las actuales circunstancias de dificultades financieras se han encargado de resaltar.

Coincidiendo con los treinta años de la Constitución Española se cumple el décimo aniversario del ingreso de España en la Unión Monetaria Europea, diseñada en los referidos Acuerdos de Maastricht como un área de estabilidad con políticas económicas sólidas y estrechamente coordinadas. El ingreso en la Unión Monetaria exigió a España, a partir de 1996, un importante esfuerzo de saneamiento de las finanzas públicas y un duro ajuste presupuestario, con lo que se logró reducir el déficit y contener el endeudamiento público, a la vez que se iniciaba un periodo de fuerte crecimiento económico, acompañado de importantes incrementos en la capacidad de financiación, medida en términos de SEC-95.

En el ejercicio de 2007 se puso en marcha el Marco Financiero Europeo 2007-2013, que trataba de equilibrar la disciplina presupuestaria con una asignación eficaz de los recursos. Asimismo se inició el nuevo Periodo de Programación de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión (2007-2013), con el triple objetivo de la convergencia, la competitividad regional y empleo y la cooperación

territorial europea. El marco jurídico establecido pretendía aumentar la transparencia, la coherencia, la complementariedad y la eficacia de la organización global del sistema de ejecución presupuestaria.

Se abrían, asimismo, nuevas perspectivas el 13 de diciembre de 2007, con la firma en Lisboa de un nuevo Tratado de la Unión Europea, frustrado el proyecto de Constitución para Europa de 2004, que había sido rechazado por países tan emblemáticos como Francia y Holanda. La previsión inicial era que, tras su ratificación por los Estados miembros, pudiera entrar en vigor en enero de 2009. El Tratado ha sido ratificado en gran parte de los Estados, entre ellos España. Sin embargo, su rechazo en el referéndum celebrado en Irlanda fuerza a la Unión Europea a buscar alternativas, que retrasan al año 2010 las previsiones de su entrada en vigor.

No obstante, ha de destacarse que las expectativas que se abrían para 2008 y 2009 se han visto limitadas por la crisis financiera mundial, que arrastra una grave crisis económica y una profunda crisis moral y que coloca a los países y a la economía europea en un camino de recesión después de un periodo de crecimiento, que abre nuevas perspectivas en la actividad de las instituciones públicas y, especialmente, de las Entidades Fiscalizadoras Superiores ante la implicación que los poderes públicos han asumido en la búsqueda de soluciones a la misma.

Los Estados y la Unión Europea han procurado respuestas de consenso para actuar de forma coordinada en una crisis de tan gran alcance.

Esta situación ha constituido para Europa una lección sobre la importancia de una acción conjunta, debiendo hacer de ésta una actuación permanente más que una reacción de emergencia. De hecho, la Unión Europea tiene el propósito de no limitar su actuación a medidas inexcusables de urgencia y proceder a una revisión plena y estructural, dado que las crisis financieras en la globalización devienen sistémicas, como reconoce el propio Fondo Monetario Internacional.

En este contexto, la encrucijada ideológica entre los defensores de la economía liberal y ultraliberal y los que postulan potenciar el papel del Estado como regulador del sistema financiero, además de como agente económico –en una simplificación, Friedman contra Keynes–, está momentáneamente aparcada. La catástrofe financiera que hemos presenciado está provocando que muchas miradas de las viejas economías occidentales se dirijan al sector público y se clame por su protagonismo. Pocos mantienen hoy día, ni siquiera los más apasionados del libre mercado, que haya que dejar a los mercados en

completa libertad de actuación, propugnando el abstencionismo económico del Estado.

Por el contrario, con independencia de que no cabe entender en una economía de un país democrático la existencia de un mercado sin la presencia del Estado, un número de voces cada vez mayor clama por la intensificación del papel de los Gobiernos como reguladores del sistema económico y participantes activos en el mismo, habiéndose producido una generalizada mirada a los poderes públicos demandándoles que acudiesen a la salvación del sistema. De hecho uno de los acuerdos más relevantes adoptados en la reciente reunión del G-20, celebrada el día 2 del presente mes de abril, en Londres, versa sobre el fortalecimiento de la regulación y la supervisión de los mercados financieros.

En este sentido, en los apartados 13 y siguientes de la Declaración convenida, tras proclamar que los fallos en la regulación y supervisión financiera han sido las causas fundamentales de la crisis, se anuncian actuaciones encaminadas a reconstruir la confianza en el sistema a través de un marco supervisor y regulador más fuerte y más consistente globalmente. Entre otras medidas se acuerda establecer una nueva Junta de Estabilidad Financiera, con un mandato reforzado en su colaboración con el FMI, extender la regulación y la supervisión y adoptar medidas contra los paraísos fiscales, cuya existencia es incompatible con el funcionamiento y la transparencia del Estado democrático.

Llama la atención el hecho de que la dialéctica intervención/no intervención del Estado en el sistema financiero, en especial en los bancos, haya sido sustituida en muchos foros por la discusión de si basta con la asistencia a los mismos a través de determinadas medidas o resulta necesaria una nacionalización temporal, sea parcial o total.

Es fácil adivinar que esta situación convulsa, de caracteres claramente finiseculares, va a potenciar el papel del sector público en la economía, lo que reavivará la dialéctica impuestos/gasto público, aumentando las suspicacias de los contribuyentes hacia las políticas de gasto y haciendo necesaria una cada vez *mayor transparencia* de la gestión pública y la consiguiente intensificación de la función de control y evaluación del destino dado al esfuerzo de los contribuyentes, en la confianza de que la superación de la crisis permitirá alcanzar un nuevo orden marcado por una mejor regulación y una más eficaz supervisión que evite o, al menos, minimice los efectos de situaciones tan extremas como las actuales. Como diría Prigogine, Nobel de Química, «la crisis y la adversidad, en tanto que choques con la realidad asu-

mida, son *nexos de bifurcación* que conducen a caminos y situaciones nuevas». Esta misma valoración positiva de la situación de crisis era defendida por Einstein, que mantenía que «*la crisis es la mejor bendición que puede sucederle a personas y países porque la crisis –cuando se reconoce y se lucha contra ella– trae progreso*».

Como dijo Schumpeter: «El espíritu de un pueblo, su nivel cultural, su estructura social, las acciones que su política pueda preparar, todo esto y más está escrito en su historia fiscal... El que sepa aquí escuchar a su mensajero podrá discernir el trueno de la historia mundial con mayor claridad que en ningún otro lugar.» Y cuando el premio Nobel de economía Paul Samuelson parafraseaba esta afirmación de Schumpeter nos aclaraba que en cada periodo de emergencia se expanden las actividades del Estado. Pero, y esto es lo más relevante de la teoría de Samuelson, una vez superadas estas crisis, los controles del Estado, así como el gasto público, raras veces vuelven a recuperar su nivel anterior, produciéndose así una curva creciente en la intervención estatal.

Intervención estatal sí, pero con un doble objetivo:

*a)* reducir el excesivo endeudamiento de nuestra economía, consecuencia de una política monetaria muy laxa y de una supervisión bancaria poco prudente, y

*b)* coadyuvar a que los activos con valor sobredimensionado encuentren su ajuste de la manera más rápida y ordenada posible.

Esto quiere decir que la cultura del déficit y el olvido de los compromisos de los pactos de estabilidad y crecimiento pueden propiciar el incremento del temor popular a pagar mañana vía impuestos los dispendios estatales de hoy.

Reconocidos analistas de la nueva situación vienen a coincidir en la identificación de graves fallos regulatorios, claramente expuestos en el último libro de Ubaldo Nieto de Alba, *Efecto mariposa y crisis financiera*, de la insuficiente regulación del sistema financiero y en la falta de supervisión y organización como las causas fundamentales, entre otras, que han originado estas convulsiones financieras, cuya evolución final no parece fácil predecir. En la propia Declaración de la cumbre de Washington, celebrada el 15 de noviembre de 2008, se afirma literalmente que *los responsables políticos, los reguladores y los supervisores de algunos países avanzados no evaluaron ni abordaron de forma adecuada los riesgos que se estaban acumulando en los mercados internacionales, ni siguieron el ritmo de la innovación financiera, ni tuvieron en cuenta las complejidades de las medidas reguladoras internas del sistema*.

La identificación de estas causas viene a resaltar la importancia de la función del control no sólo en cuanto al procedimiento para detectar conductas irregulares, sino fundamentalmente porque puede contribuir a señalar las insuficiencias normativas que pueden propiciar la aparición de actuaciones poco respetuosas con los valores colectivos de la sociedad y el interés general.

En este punto hemos de traer a colación el papel esencial que están llamadas a jugar las instituciones encargadas de controlar la actividad económico-financiera del sector público; en nuestro caso particular, el Tribunal de Cuentas. La mejor respuesta que cabe dar a los ciudadanos, reticentes y escépticos por definición a incrementar su contribución tributaria, es mantenerles informados acerca de la manera en cómo y en qué se invierte su esfuerzo, y garantizar que el gestor público va a ser controlado, evaluado, reorientado en sus decisiones si así conviene a los intereses comunes y objeto de exigencia de responsabilidades si traiciona la confianza que la colectividad le ha depositado.

Las entidades de control externo están llamadas a ser el engranaje entre los ciudadanos contribuyentes y los agentes del gasto público, de ahí que resulte oportuno reflexionar acerca del papel que juegan, de los resultados que su labor ofrece, de los puntos débiles puestos de manifiesto y de los cambios que podrían resultar necesarios para optimizar el papel que juegan en el conjunto de las instituciones públicas y, en concreto, en la sociedad. En definitiva, a ser un elemento innovador y creador en la búsqueda de soluciones y en el ofrecimiento de garantías de que la realidad social se acomoda, o al menos tiende, al modelo de satisfacciones y de excelencia por todos pretendido.

## BALANCE DEL PERIODO ANALIZADO

Hablar de la Constitución de 1978 y del control externo exige recordar la teoría de la división de poderes, a la que el Tribunal de Cuentas está unido «como la uña a la carne».

Este principio, esta teoría, evoca, inevitablemente, la figura de Montesquieu y su obra *El espíritu de las leyes*, publicada en 1748. En ella Montesquieu hizo aportaciones sustanciales a la teoría política del liberalismo, siendo la más trascendental el principio de separación de los tres Poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Principio incompatible con los absolutismos y totalitarismos.

Dentro del equilibrio entre los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, al Poder Legislativo corresponde, en los sistemas de las democracias parlamentarias, el control del Ejecutivo, una de cuyas actuaciones más relevantes es su participación activa en el sistema económico no sólo como regulador, sino también en el desarrollo directo de múltiples actividades económicas y financieras. A tal propósito, dadas las singularidades de estas actividades y el elevado nivel de tecnicismos que alcanza la actividad presupuestaria, como marco y referencia de la actividad económico-financiera, los Parlamentos se auxilian de instituciones de control externo, cuya función, en términos generales, estriba en auditar y fiscalizar las cuentas públicas y la gestión económico-financiera del sector público.

El Tribunal de Cuentas, pese a contar con una centenaria trayectoria histórica dentro de estos principios a los que hemos aludido, fue concebido por el legislador constituyente en el artículo 136 como una institución prácticamente de nuevo cuño, habiendo de enfrentarse al doble desafío de su propia redefinición y de salir al encuentro de las nuevas condiciones políticas, sociales y económicas.

En *primer lugar* hubo de posicionarse en el nuevo contexto institucional bajo unos principios ordenadores radicalmente distintos a los precedentes. La Constitución trajo consigo el paso de un Estado autoritario y centralista a un Estado democrático y decididamente descentralizado. Así, por un lado, la nueva configuración territorial obligaba a la coexistencia de poderes diversos en un mismo espacio y diseñar procedimientos de coordinación y colaboración y a compatibilizar los principios de soberanía y autonomía en el ejercicio de las respectivas competencias. Además, por otro lado, el texto constitucional trajo consigo para nuestro Tribunal dejar la órbita del Poder Ejecutivo, rompiendo las vinculaciones de dependencia que hasta entonces había tenido con el Gobierno, trasladándose a la esfera del Poder Legislativo.

Un *segundo desafío* al que hubo de enfrentarse el Tribunal fue el de acompañar su actuación a los cambios vertiginosos originados en la composición y en la dimensión del sector público. En los albores del actual periodo constitucional constituía idea generalmente aceptada que el atraso económico de nuestra nación debía ser en gran parte neutralizado mediante el gasto público, lo que habría de traer consigo un crecimiento acelerado del sector público y una diversificación en su composición, ámbito en el que había de estar el Tribunal de Cuentas para fiscalizar a los gestores públicos y los procedimientos implantados en su gestión, lo que exigió una evolución al menos a la misma velocidad que la implantada en dicho sector.

Un *tercer desafío* vino constituido por el desarrollo de las funciones que la Constitución de 1978 encomendaba al Tribunal de Cuentas, pues no habría de suponer lo mismo censurar las cuentas, que es lo que se hacía en la etapa precedente, que fiscalizar la actividad económica y financiera del conjunto de los entes públicos, que es lo que el texto constitucional ordenaba. Además, desde una perspectiva meramente funcional, el marco competencial dibujado por el artículo 136 de la Constitución exigía la aplicación de unas técnicas de control novedosas en el ámbito del sector público, lo cual planteaba dos tareas: en primer lugar, la formación o reciclaje del personal con que contaba entonces la institución, y en segundo lugar, la selección e incorporación de nuevos y especializados funcionarios.

Finalmente, la plena integración de España en las instituciones europeas iba a demandar de nuestro Tribunal de Cuentas un esfuerzo de coordinación con sus homólogos del resto de los países miembros y, en particular, con el Tribunal de Cuentas de la propia Comunidad. Además, debía asumir unos compromisos, tanto institucionales como meramente técnicos, que dibujaban un horizonte de superaciones y de autoexigencia que dejaban servido uno de los mayores desafíos a los que la institución habría de hacer frente a lo largo de su historia.

La gestión de los desafíos referidos supuso la multiplicación de esfuerzos por quienes dedicaron y vienen dedicando su quehacer profesional y sus ilusiones personales al servicio de la institución. Es, por tanto, justo y necesario reconocer y agradecer la extraordinaria labor realizada por los cinco Presidentes que me precedieron: José María Fernández Pirla, Pascual Sala Sánchez, Adolfo Carretero Pérez, Milagros García Crespo y Ubaldo Nieto de Alba; los Consejeros eméritos y los que forman parte del actual Pleno del Tribunal de Cuentas, que hoy nos acompañan y que quiero y debo mencionar por sus nombres: Lluís Armet i Coma, Rafael María Corona Martín, Juan Velarde Fuertes, Luis Benigno Martínez Noval, Ciriaco de Vicente Martín, Ubaldo Nieto de Alba, Ramón Álvarez de Miranda, Ana María Pérez Tórtola, Javier Medina Guijarro y Felipe García Ortiz, y recordar también al Consejero Antonio de la Rosa, que por desgracia ya no está con nosotros, y con ellos a todos los Letrados, Auditores, Técnicos de Auditoría y Control Externo, administrativos y demás funcionarios, porque a todos ellos se deben los resultados obtenidos. Si bien el balance de lo que han sido estos treinta años tendría muchas partidas y subpartidas, es obligado realizar una selección de los resultados obtenidos, considerando oportuno circunscribirnos a tres aspectos que ofrecen el mejor resumen de lo actuado, a saber: el posicionamiento

institucional del Tribunal, el desarrollo de sus funciones y, finalmente, su proyección en la esfera internacional.

## 1. La posición institucional del Tribunal de Cuentas

El examen de la expuesta problemática que traía consigo la configuración del Tribunal de Cuentas en la Constitución de 1978 nos permite afirmar que la tarea de posicionamiento institucional del Tribunal se ha concluido con éxito, quedando plenamente garantizado el *estatus de independencia* que la legislación le reconoce. Dice Benjamín Constant, tribuno de Napoleón en 1799 y posteriormente Consejero de Estado durante el Régimen de los Cien Días, que «*para que un pueblo disfrute en grado máximo de los derechos políticos, es decir, para que cada ciudadano tenga su parte de soberanía, son precisas instituciones que mantengan la igualdad, que impidan el incremento de las fortunas, que proscriban los privilegios, que se opongan a la influencia de la riqueza y del talento, incluso de la virtud*». Pues bien, el primer problema que se plantea para conseguir un funcionamiento adecuado de este tipo de instituciones es el de su independencia.

El artículo 136 de la Norma Suprema de 1978 proclamaba la dependencia de nuestra institución respecto de las Cortes Generales, fórmula que más tarde reprodujo el artículo 1 de la Ley Orgánica de 12 de mayo de 1982.

La expresión «dependencia» no quiere significar que el Tribunal de Cuentas sea un órgano del Parlamento, sino que realiza el control como actividad instrumental o de apoyo al mismo.

No se trata, por tanto, de una dependencia orgánica ni funcional del Tribunal de Cuentas respecto de las Cortes Generales, sino de su adscripción al ámbito del Poder Legislativo, destinatario inmediato de los resultados obtenidos en el ejercicio de las competencias de control que tiene constitucionalmente atribuidas. Ha quedado así a salvo la independencia funcional de nuestra institución, siendo por todos aceptado su papel como órgano técnico que contribuye al control político que llevan a cabo las Cortes, previéndose de forma expresa en el artículo 5 de su Ley Orgánica que el Tribunal ejercerá sus funciones con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico.

El reconocimiento de la iniciativa fiscalizadora al Tribunal de Cuentas constituye una manifestación más de la independencia de nuestra institución respecto del Parlamento, al que se remite el Programa Anual de Fiscalizaciones aprobado por el Pleno del Tribunal y

que no requiere ser posteriormente aprobado o ratificado por las Cortes para adquirir vigencia<sup>2</sup>.

Por otra parte, la autonomía presupuestaria que la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas le reconoce y que le habilita para elaborar su propio presupuesto, sin perjuicio de la aprobación por el Parlamento, ha constituido también un elemento básico para la afirmación de dicha independencia o desvinculación total del Poder Ejecutivo<sup>3</sup>.

El periodo transcurrido ha venido también definido por las repercusiones que para nuestra institución trajo consigo la nueva configuración territorial del Estado diseñada en la Constitución, en la que el Tribunal de Cuentas quedó concebido como supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión de todo el sector público. La legislación española al otorgar poder de autoorganización a las Comunidades Autónomas abrió la posibilidad de que sus respectivos Estatutos de Autonomía o en su normativa específica creasen instituciones de control externo, posibilidad que actualmente ha sido ejercitada en la práctica por doce Comunidades Autónomas, que disponen de su propio órgano de control externo en funcionamiento y con competencias fiscalizadoras sobre la Administración autonómica correspondiente y sobre el sector público local del ámbito territorial respectivo, sin que esta atribución de competencias haya supuesto ninguna merma de las reconocidas constitucionalmente y en su propia normativa al Tribunal de Cuentas. En este ámbito, aunque la distribución de competencias se estima adecuada, quizá fuese oportuno, por lo que se refiere a nuestras «relaciones», incorporar alguna modificación en la legislación vigente para una mejor adaptación a las circunstancias actuales.

---

<sup>2</sup> La independencia se ve reforzada por el hecho de que los Informes elaborados como conclusión de las diferentes fiscalizaciones, una vez aprobados por el Pleno, son remitidos al Parlamento como destinatario directo e inmediato de los mismos, pero el análisis de su contenido por las Cortes Generales no concluye con una aprobación formal de los Informes, sino con la adopción de las pertinentes resoluciones que los grupos parlamentarios estimen oportuno adoptar a la luz de las conclusiones y recomendaciones expuestas por el Tribunal de Cuentas.

La excepción a esta regla la constituye el caso de la Declaración definitiva que el Tribunal de Cuentas ha de emitir tras el examen de la Cuenta General del Estado efectuado por delegación de las Cortes Generales, Declaración que puede ir acompañada de un pronunciamiento expreso, aprobatorio o no, de los Plenos de ambas Cámaras.

<sup>3</sup> No obsta a dicha autonomía el hecho de que, al elaborar su presupuesto, el Tribunal de Cuentas observe fielmente las directrices de política económica aprobadas por el Gobierno, atendiendo la coyuntura de cada momento y respetando los objetivos de estabilidad presupuestaria que se hayan marcado.

## 2. El desarrollo de las funciones legalmente atribuidas

La larga tradición histórica del Tribunal de Cuentas no pudo impedir que las funciones atribuidas al mismo por la Constitución resultaran de hecho ser funciones de nuevo cuño, pues tanto la de fiscalización como la de enjuiciamiento quedaban configuradas de forma muy distinta a sus respectivas predecesoras.

La función jurisdiccional pasó del anterior enjuiciamiento de las cuentas al nuevo enjuiciamiento de las responsabilidades contables, concepto éste del todo novedoso que exigió a los órganos de la jurisdicción contable un intenso y continuado esfuerzo interpretativo. Desde otra perspectiva, no podemos olvidar el ambiente de rechazo en el que la jurisdicción del Tribunal de Cuentas tuvo que abrirse paso. En un contexto de euforia por la consagración del principio de unidad jurisdiccional, que suponía la superación de la etapa anterior de las jurisdicciones especiales, el mantenimiento de la vieja jurisdicción de nuestro Tribunal fue visto por muchos como un arcaísmo que podía colisionar con dicho principio de unidad. El respaldo dado de manera reiterada desde el año 1988 por el Tribunal Constitucional a la jurisdicción del Tribunal de Cuentas, a la que denomina «jurisdicción propia», ha propiciado el progresivo desvanecimiento de las reticencias que la misma suscitaba, así como la consolidación de un escenario en el que la denominada jurisdicción contable coexiste con normalidad con otras jurisdicciones bajo el principio de especialización de las mismas. Y es que el Tribunal Constitucional, en su reiterada jurisprudencia, ha establecido, de manera tajante, que nuestro Tribunal es el juez ordinario predeterminado por la Ley para el enjuiciamiento contable en el ejercicio legítimo de una jurisdicción como la nuestra, cuyo cometido es el enjuiciamiento de la responsabilidad contable de quienes manejan caudales o efectos públicos.

Por otra parte, el recuento de las más de *quince mil resoluciones* dictadas en dicha jurisdicción es una manifiesta exposición de la intensidad y eficacia con que dicha función se ha ejercido.

Respecto de la función fiscalizadora, el esfuerzo realizado ha venido orientado en una triple vertiente: la subjetiva, la objetiva y la funcional. Nos estamos refiriendo, claro está, al ámbito de los entes fiscalizados, al objeto de la fiscalización y a las técnicas utilizadas en la misma.

*Situados en una perspectiva subjetiva ha de resaltarse el crecimiento y diversificación del sector público, crecimiento que no ha sido uniforme en el tiempo,*

*sino el resultado acumulado de movimientos asimétricos, fuertemente expansivos y de contracción, como resultado este último de un importante proceso de privatizaciones<sup>4</sup>.*

*La situación expuesta ha de ser enriquecida con el formidable crecimiento de la actividad pública de fomento, que ha traído consigo la necesidad de intensificar y mejorar el control de las subvenciones. Y no olvidemos la demanda social de extender el control público, en consonancia con las atribuciones otorgadas por una normativa específica, a la actividad económico-financiera de los partidos políticos, financiados en su mayor parte con fondos públicos. En este punto hay que resaltar que la nueva Ley de Financiación de Partidos Políticos, recientemente aprobada, otorga a nuestra institución una potestad de carácter sancionador que, cualquiera que sea la valoración jurídica que nos merezca, tendremos que afrontar, abriendo un nuevo portillo en la historia de nuestra institución.*

---

<sup>4</sup> Por otra parte, este crecimiento ha venido acompañado de una diversificación en la tipología de entidades que conforman el sector público, que en muchos casos no responden a una categoría jurídica común y participada, sino a las singularidades de su propia normativa. Esta circunstancia ha propiciado en muchos casos el abandono de los parámetros clásicos de la actividad administrativa y, en ocasiones, ha dificultado su seguimiento y su control. Puede señalarse, a este respecto, la frecuente creación de consorcios, fundaciones, entidades sometidas al derecho privado e, incluso, la constitución de fondos carentes de personalidad jurídica, de difícil justificación, pues su existencia no elude las responsabilidades de las entidades a las que corresponde gestionar y registrar en sus cuentas dichos patrimonios. Ha de destacarse, con especial preocupación, la intensa creación de entidades como las citadas en los ámbitos autonómicos y, principalmente, en el sector local, donde se presentan más posibilidades de eludir los sistemas de control. Hagamos sucinta referencia a las modificaciones más llamativas:

*a)* la aparición de una nueva Administración territorial, la de las Comunidades Autónomas, que además ha reproducido a nivel regional el mismo esquema de personificación pública que presenta el Estado;

*b)* el desarrollo a niveles impredecibles de la Administración local, a la que al mismo tiempo que se le ha dotado de autonomía y suficiencia financiera se le han entregado competencias de gran relevancia económica y social;

*c)* la mayor complejidad de la Administración sanitaria, tanto por la participación conjunta del Estado y de las Comunidades Autónomas como por la aparición de novedosas formas de gestión, tales como las fundaciones públicas y privadas y los consorcios, lo que, sin perjuicio de buscar la mejora del servicio, ha dificultado la labor del controlador;

*d)* la proliferación de sujetos de derecho público sometidos en gran medida al ordenamiento jurídico privado, como las entidades públicas empresariales;

*e)* la aparición de la personificación jurídica fundacional como forma nueva de participar en la gestión pública;

*f)* la creación de las agencias públicas como nueva forma de gestión;

*g)* la presencia en el ámbito de la gestión pública de fondos carentes de personalidad jurídica.

Lo anterior habla por sí solo del esfuerzo desplegado por el Tribunal de Cuentas en este periodo de treinta años para salir al encuentro de las demandas de las que ha sido objeto, concretándose su respuesta en la aprobación de, aproximadamente, novecientos Informes de Fiscalización, remitidos luego a las Cortes Generales y posteriormente publicados en los correspondientes Boletines Oficiales. En particular, nos satisface especialmente hacer referencia a nuestra contribución a la mejora del ordenamiento jurídico vigente en materia de gestión económico-financiera pública a través de las mociones, que constituyen propuestas del Tribunal de Cuentas para que se lleven a cabo, como así se han producido, modificaciones legislativas en el mencionado ámbito<sup>5</sup>.

Situados en una esfera *meramente objetiva*, el contenido de la función fiscalizadora ha experimentado una modificación sustancial durante el periodo al que venimos haciendo referencia. Ya hemos hecho mención a que de la antigua censura de cuentas se ha pasado a una completa evaluación de la actividad económico-financiera del conjunto del sector público. Así, mientras que la censura de cuentas tenía por objeto fundamental el examen de las cuentas desde un punto de vista formal y la comprobación de que las mismas se encontraban debidamente justificadas, el contenido de la función de fiscalización establecido en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas resultaba ser mucho más ambicioso. Las cuentas, lejos de ser el eje del control, pasaban a jugar un papel meramente instrumental de la valoración de la gestión desde la cuádruple perspectiva de la legalidad, la eficiencia, la eficacia, y la economía. Con la dimensión expuesta se han ido implantando en nuestra actuación del día a día tipos distintos, pero compatibles, de fiscalizaciones, a saber: fiscalizaciones de regularidad o de legalidad; fiscalizaciones financieras o de los estados contables; fiscalizaciones de sistemas o de comprobación de la calidad y fiabilidad de los controles internos del ente fiscalizado; fiscalizaciones horizontales, que tienen como finalidad el análisis de un mismo grupo de gastos en diferentes unidades pagadoras o subsectores del sector público, y, en último lugar, fiscalizaciones operativas, que tienen por objeto valorar si la gestión ha sido realizada bajo estándares de eficiencia, eficacia y economía.

---

<sup>5</sup> En definitiva, y por todo ello, hoy disponemos de un modelo de control compulsivo, de los más avanzados en el ámbito de EUROSAI, que permite poner de manifiesto no solamente los fallos de gestión, sino también los fallos de organización que exigen cambios normativos encaminados a mejorar la eficacia y la eficiencia y también a internalizar la ética en las normas, evitando esos riesgos morales («moral hazard») favorecedores de conductas perversas que inciden negativamente en la asignación eficaz de los recursos y distorsionan las prioridades de las políticas públicas.

A mayor abundamiento, el mundo de la fiscalización y del control evoluciona vertiginosamente, y nuevas figuras van no desplazando, sino uniéndose a las que empiezan a ser clásicas. Mencionemos, sin más, las denominadas *fiscalizaciones de transparencia* y las novedosas actuaciones de *evaluación de las políticas públicas*, de las cuales hablaremos más adelante.

Finalmente, y desde la *perspectiva meramente funcional*, constituye un importante activo de este periodo de treinta años que analizamos la mejora en los instrumentos y técnicas de control. El desarrollo de la contabilidad y la irrupción de la auditoría han modificado sustancialmente el mundo del control y de los controladores. Hemos pasado de la vieja contabilidad pública a la moderna contabilidad, instrumento básico de información y de decisión, incorporándose nuestra institución y nuestros técnicos al mundo de la contabilidad pública inspirada en los mismos estándares que la empresarial, a la contabilidad de consolidación, a los estados de origen y aplicación de fondos, a la utilización de ratios, a la incorporación de la estadística a la rutina auditora y a la más reciente técnica de los indicadores de gestión.

### **3. La inserción del Tribunal de Cuentas en la Europa comunitaria**

En pleno proceso de transformación del Tribunal de Cuentas para adaptarse a los requerimientos que la Constitución de 1978 y la Ley Orgánica de 1982 llevaban consigo, e incluso antes de la publicación de la Ley de Funcionamiento de 1988, se produjo la adhesión de España a las Comunidades Europeas, lo que trajo para nuestra institución relevantes cambios de contenido diverso. Es cierto que nuestro Tribunal ya gozaba de presencia internacional, pues formaba parte de INTOSAI (Organización Internacional de EFS) desde la creación de dicha organización en 1953. Pero el ingreso en la Europa comunitaria obligó al despliegue del Tribunal de Cuentas en terrenos de índole diversa, tales como las propias relaciones con sus homólogos de los diferentes países miembros, las conexiones con el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea y la asunción de compromisos tanto en materia de fiscalización como de asistencia técnica a países candidatos.

En síntesis, las acciones concretas en las que se ha materializado la actividad internacional del Tribunal de Cuentas en el periodo de tiempo que estamos considerando son principalmente las siguientes:

A) *Participación relevante en la creación de EUROSAI (Organización Europea de EFS) en el Congreso constituyente de dicha Organización, celebrado en Madrid en 1990, y asunción de la Secretaría General Permanente de la nueva institución.* Así, en cuanto Secretaría del EUROSAI, le corresponde al Tribunal de Cuentas gestionar la Oficina administrativa de la Organización, lo que constituye materialmente una parte importante de sus actividades internacionales.

B) *Participación en auditorías de proyectos y organismos internacionales.* Así, el Tribunal de Cuentas ha desempeñado funciones de fiscalización en la Organización Europea de Investigación Nuclear (CERN) y su Fondo de Pensiones, en la Conferencia Europea de Biología Molecular (EMBO), en el Laboratorio Europeo de Biología Molecular (EMBL), en el Programa EF-2000 (Avión de Combate Europeo), en la propia INTOSAI y en la Unión Europea Occidental.

C) *Establecimiento de Convenios de Cooperación con otras Entidades Fiscalizadoras y Organizaciones, a saber: Portugal, Brasil, Perú, Honduras, Venezuela, Colombia, Uruguay, Panamá, Argentina, República Dominicana, Moldavia, Federación Rusa, Ucrania y MERCOSUR.*

D) *Asistencia técnica a países candidatos a ingresar en la Unión Europea mediante los denominados Programas de Hermanamiento.* Estos proyectos, financiados con fondos comunitarios PHARE, persiguen fomentar el asentamiento y el fortalecimiento de las estructuras y la independencia de las instituciones de control externo. El Tribunal de Cuentas ha ejecutado proyectos de hermanamiento en Eslovenia, Rumanía, Bulgaria y Turquía, entre otros.

*La II Conferencia entre las Organizaciones Regionales de INTOSAI de Europa (EUROSAI) y de los países de la Liga Árabe (ARABOSAI), celebrada en París los pasados días 30 y 31 de marzo, ha constituido un claro ejemplo de cómo la práctica de cada institución constituye una fuente importante de conocimientos y experiencias para los demás, revelando que nos movemos en terrenos comunes, con retos compartidos y haciendo bueno el lema de INTOSAI: «*Experientia mutua omnibus prodest*», aun a pesar, o quizás por ello, de que «*la experiencia, como decía Oscar Wilde, pueda ser el nombre que damos a nuestras equivocaciones*».*

## **ACTUACIONES DE FUTURO. RETOS ACTUALES DEL CONTROL EXTERNO**

Desde la aprobación de la Constitución de 1978 han sobrevenido nuevas realidades y problemas que plantean nuevos retos a los órga-

nos de control, no siendo el más pequeño la grave crisis o recesión en la que estamos sumergidos. La aparición de situaciones de dificultad es frecuente en el funcionamiento del sistema económico, como en lo que se refiere a nuestro país, ha reseñado el profesor y Consejero del Tribunal, Sr. Velarde, en su último libro *Cien años de economía española* y la superación de la actual situación de déficit exterior, falta de competitividad, dependencia energética, crisis del sector inmobiliario, entre otras dificultades y desequilibrios, requiere adoptar reformas como se propone en el epílogo de dicha obra, además de otras medidas coyunturales. Lo destacable de la presente situación es la importancia cuantitativa y cualitativa de las medidas ya acordadas con carácter de urgencia.

Por eso, el principal y más inmediato reto es el que plantean las medidas financieras y económicas adoptadas por el Gobierno para hacer frente a la actual y gravísima crisis. Este reto es compartido por todas las Entidades Fiscalizadoras de Europa y América, y así se ha puesto de relieve en varias reuniones celebradas en Viena, Luxemburgo y París, convocadas por INTOSAI y EUROSAI, en las que el Tribunal de Cuentas ha tenido una participación muy activa.

La principal conclusión de estas reuniones es que, en estos tiempos, la actuación de las entidades de control no puede limitarse a evaluar lo ya hecho, a los meros controles *ex post*, sino que debe sincronizarse con la realidad, haciendo algo más que fiscalizaciones consultivas. Nuestras instituciones tienen el gran reto de involucrarse más intensamente en el papel de «alerta» que les corresponde. Se espera de ellas que arrojen luz sobre la situación financiera, que asuman mayor protagonismo en ella. No sólo han de examinar y verificar la adecuación de la gestión, sino que han de evaluar también su impacto sobre las finanzas públicas, anticipar riesgos y sugerir mejoras en los sistemas, en las organizaciones y en la actividad.

La gravedad de la situación actual ha llevado a calificar a la crisis económica y financiera como una crisis sistémica que afecta a todo el sistema económico y social, que ha puesto de relieve –como ya hemos señalado– clamorosos fallos de organización y de gestión de los organismos reguladores y supervisores, pero que también ha expuesto conductas y situaciones que confirman la crisis de los valores morales. Ante esta situación, las instituciones de control no pueden permanecer al margen. Deben comprometerse en configurar un nuevo modelo de funcionamiento, fundamentado en una adecuada regulación, acompañada de la debida transparencia y en la exigencia de responsabilidades.

A este compromiso responde el acuerdo incluido en el actual Programa de fiscalización del Tribunal de Cuentas de España de llevar a cabo una fiscalización de las medidas adoptadas o que pudieran adoptarse en relación con esta situación, en los términos y con los objetivos y medios que el propio Pleno del Tribunal acuerde.

Dentro de estas medidas destacan las dirigidas de forma directa a solventar los problemas de liquidez de las entidades financieras, creando un fondo destinado a la adquisición de activos financieros y las medidas de apoyo al empleo mediante la creación de otros dos fondos:

- Fondo Estatal de Inversión Local.
- Fondo para la Dinamización de la Economía y el Empleo.

Además de las medidas indicadas hay otras de apoyo a las empresas y de apoyo directo a las familias que forman parte de los distintos planes que el Gobierno ha diseñado. No corresponde al Tribunal de Cuentas evaluar la oportunidad de las medidas ni considerar si obedecen o no a postulados ideológicos, por ser responsabilidad del Gobierno su diseño y del Parlamento su discusión y ratificación, pero sí corresponde al Tribunal de Cuentas fiscalizarlas para, entre otras cosas, garantizar que el uso de los recursos públicos se acomoda a los principios de buena gestión.

Para la puesta en marcha de los tres Fondos mencionados, así como para la concesión del crédito al Instituto de Crédito Oficial, se ha aprobado la incorporación de cuatro créditos extraordinarios al Presupuesto del Estado de 2008, financiados con deuda pública. Respecto a la concesión de avales por el Estado, se ha incrementado el límite establecido en la Ley de Presupuestos de 2008. En consecuencia, la ejecución de las medidas adoptadas tendrá su correspondiente reflejo en la liquidación del Presupuesto del Estado de los ejercicios 2008 y siguientes. Por todo ello, el examen de la Cuenta General del Estado a efectuar por el Tribunal de Cuentas necesariamente habrá de abordar el análisis de todos los aspectos presupuestarios relacionados con la puesta en marcha y ejecución de estas medidas.

Y, sin embargo, en los distintos Decretos-leyes y normas que los desarrollan no se menciona expresamente ningún tipo de actuación del Tribunal de Cuentas, a diferencia de lo que ocurre en otros países, por ejemplo, en la legislación francesa, que encomienda directamente a la Cour des Comptes esta fiscalización. Pero esta omisión no puede, en modo alguno, interpretarse como una carencia de competencias del Tribunal en esta materia. Posiblemente hubiera sido oportuno

tuno reseñar todas las garantías que las instituciones públicas, entre otras, el Tribunal de Cuentas, pueden ofrecer en el buen desarrollo de estas medidas. En este sentido, dada la importancia cuantitativa de los recursos públicos comprometidos y las consecuencias futuras que de estas medidas pueden derivarse en cuanto incremento del endeudamiento, con la consiguiente restricción de opciones futuras y posible superación de los límites de déficit público establecidos y la posterior exigencia de presentación de planes de saneamiento, el Tribunal ha estimado necesario estar presente, de forma inmediata, en la evolución de esta crisis, analizando el buen uso de los recursos públicos implicados y asistiendo al Parlamento en el seguimiento de esta situación. A este respecto se considera que contrastar la información que periódicamente han de elevar el Banco de España o el Ministerio de Economía y Hacienda al Parlamento en relación con algunas de las medidas adoptadas puede ser una buena contribución del Tribunal al apoyo parlamentario y a la transparencia en la gestión de estas medidas.

¿Está en condiciones, el Tribunal de Cuentas, de llevar a cabo esta especial fiscalización? Estimo que el Tribunal está preparado para responder a estos retos.

Cabe recordar a este respecto que el Tribunal de Cuentas, con motivo de la crisis de la década de los ochenta, fue pionero en diferenciar la autonomía del Banco Central para gestionar la política monetaria de la autonomía que, como supervisor, le obligaba a rendir cuentas de su gestión al Parlamento. Las actuaciones llevadas a cabo en relación con dicha crisis fueron fiscalizadas por el Tribunal de Cuentas.

En el Informe relativo al Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios, el Tribunal, entre otros extremos, destacaba la ausencia de una adecuada legislación de control de la solvencia bancaria y, en sus recomendaciones, trasladaba a las Cortes Generales la conveniencia de elaborar un texto legal único que, superando las limitaciones recogidas en el Informe con referencia a la legislación entonces vigente, constituyera el marco de la actuación futura del Fondo.

Asimismo, años más tarde, el Pleno del Tribunal también aprobó, en febrero de 2007, el Informe de «Fiscalización de la organización y de los procedimientos de supervisión sobre las entidades de crédito, seguros y servicios de inversión y de la coordinación entre los organismos supervisores y con la Agencia Estatal de Administración Tributaria». En este Informe se concluye, entre otros resultados, que no

existen procedimientos establecidos para la coordinación de las actuaciones supervisoras y que, en el periodo fiscalizado, la coordinación entre organismos supervisores y la Agencia Estatal de Administración Tributaria fue prácticamente inexistente en lo relativo al ámbito de las actuaciones supervisoras, por lo que en el Informe se recomienda el establecimiento de procedimientos específicos de coordinación en los mencionados organismos.

El recuerdo de estos antecedentes testimonia la presencia y la contribución del Tribunal por alcanzar una regulación y una situación adecuada en un sector tan sensible y medular como el financiero y que, según defienden muchos estudiosos, deberá avanzar en la definición de un nuevo modelo de funcionamiento, cuyos parámetros habrá que ir definiendo en función de la evolución de la crisis.

En definitiva, el problema de la fiscalización de estas medidas no es tanto el pronosticar el nivel de déficit que puede alcanzarse, sino las consecuencias que del mismo se derivan en cuanto a incremento significativo del grado de endeudamiento, con el consiguiente encarecimiento del mismo y las restricciones presupuestarias que habrán de soportar ejercicios futuros y que deberán recoger los planes de saneamiento que la Unión Europea y la propia normativa interna van a exigir.

Pero, sin perjuicio de la expresada acción de futuro inmediato, queremos que el porvenir del Tribunal de Cuentas venga definido por el logro de los siguientes objetivos:

1. El reto ético del control democrático.
2. El cumplimiento del principio de transparencia.
3. La vocación por la inmediatez y la proximidad en el ejercicio del control.
4. La incorporación del Tribunal de Cuentas a la nuevas tecnologías.
5. El mayor y mejor conocimiento de la institución por el ciudadano.
6. Contribuir a fortalecer la cultura fiscal y del gasto público de los ciudadanos.
7. Potenciar la evaluación de las políticas públicas.
8. Mejorar la comunicación del mensaje.

9. Velar por la eficacia del control y el cumplimiento de las recomendaciones.

Permítanme hacer un brevísimo comentario de cada uno de estos retos.

### **1. El reto ético del control democrático**

En palabras de quien me ha precedido en la Presidencia del Tribunal, Ubaldo Nieto de Alba: «El principio de moralidad más elemental de un Estado democrático de Derecho exige encaminar la acción política a la creación de marcos jurídico-institucionales creíbles y socialmente aceptables, respetando y haciendo respetar las normas. El principio de legalidad democrática es el primer principio ético que debe regir la vida política; pero el Estado de Derecho no consiste sólo en respetar y hacer respetar las normas, eso sería minimizarlo. La ética de Gobierno requiere dotar a la acción política de originalidad y de anticipación de futuro para maximizar el Estado de Derecho creando la norma, la ley, como algo que se descubre, más que como algo que se promulga.»

La contundente realidad ofrece con frecuencia situaciones de corrupción o de actuaciones poco acomodadas a referencias éticas, algunas de ellas analizadas en los informes del Tribunal, que confirman la existencia de zonas de impunidad como consecuencia de insuficiencias de la normativa vigente y que vienen a denunciar responsabilidades políticas por la falta de anticipación en la corrección de dichas carencias. Ha de insistirse que sin control político no hay Estado democrático; pero sin control judicial no hay Estado de Derecho.

### **2. El cumplimiento del principio de transparencia**

La referencia a la potenciación de la ética en la gestión pública conduce a otro de los principios básicos del funcionamiento democrático, como es el de la transparencia, incorporado en todos los códigos de buena administración. La transparencia y la democracia han devenido dos conceptos plenamente imbricados y relacionados, resultando imposible imaginar un régimen no democrático que sea transparente ni defender el ejercicio democrático sin transparencia.

Este principio de buena gestión ha traspasado, además, el umbral de los planteamientos éticos para incorporarse al derecho positivo, facultando a los ciudadanos a reclamar una actuación sin reservas informativas, salvo las auspiciadas por la seguridad de funcionamiento del Estado democrático. Se estima oportuno precisar que la transpa-

rencia administrativa, con independencia de que esta expresión aparezca reiteradamente recogida en los textos normativos, no es en sí misma un instituto jurídico, sino una conjunción de normas que vienen a delinear y definir los perfiles y la forma de ser y actuar de una Administración asentada en los valores democráticos y en el interés general.

La transparencia debe extenderse a toda la gestión pública, si bien la nueva normativa presupuestaria, a partir de la aprobación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, ha remarcado su exigencia, mencionando de forma expresa este principio que ha de estar presente tanto en la elaboración de los Presupuestos como en su ejecución y liquidación, lo que viene a significar su presencia en toda la actividad pública, ya que el ciclo presupuestario es la materialización anual de dicha actividad.

Ha de resaltarse, no obstante, que el ejercicio de la transparencia no es sólo exigible en el ámbito presupuestario, sino que ha de ser una constante en todas las manifestaciones de la gestión pública, como se proclama en múltiples referencias normativas, ejercicio que ha de trascender el alcance de la transparencia material, en cuanto acceso a expedientes y documentación, para ofrecer la motivación y explicación de las decisiones adoptadas.

### **3. La vocación por la inmediatez y la proximidad en el ejercicio del control**

Es absolutamente necesario que la función fiscalizadora se ejerza sobre actuaciones próximas en el tiempo, consiguiendo de esta manera una más estrecha imbricación entre organización-gestión y control, lo que redundará en una mayor eficacia de la función fiscalizadora en la mejora de la actividad pública.

No resulta satisfactorio reconocer la imagen de lejanía que en ocasiones transmiten determinadas alusiones al Tribunal de Cuentas, imagen que no se corresponde con la preocupación que el Pleno del Tribunal mantiene sobre la aproximación temporal de la fiscalización a la gestión en la selección de las actuaciones que conforman el Programa anual y con el esfuerzo que se efectúa en el cumplimiento de los plazos fijados<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Puede recordarse, a este respecto, manifestación que he tenido ocasión de efectuar en varias ocasiones en mis comparecencias ante la Comisión Mixta, cuyos miembros también participan de la preocupación por avanzar en la inmediatez de la actividad fiscalizadora, cómo los plazos actualmente establecidos en la rendición de las

Como ejemplos de la vocación del Tribunal por atender a este reto de la proximidad, cabe citarse la realización de fiscalizaciones sobre actuaciones que han concluido recientemente, como la Exposición de Zaragoza o el mismo compromiso de fiscalizar las ayudas públicas acordadas ante la crisis financiera sobrevenida, a la que se ha hecho referencia. El carácter consuntivo de la función fiscalizadora no requiere que se haya concluido el ciclo de actuación derivado de cualquier decisión adoptada o que se hayan rendido cuentas de la actividad desarrollada. Es suficiente que el acto de decisión o el acto administrativo sea firme para que el Tribunal pueda intervenir. La complejidad de muchas actuaciones económicas, de esperar a la conclusión de todo el proceso de ejecución para poder iniciar la fiscalización, podría originar que las consecuencias de una inadecuada decisión o reglamentación pudieran ser irreversibles, lo que aconseja aproximar al máximo dicho control como única vía para potenciar su eficacia.

#### **4. La incorporación del Tribunal de Cuentas a las nuevas tecnologías**

En estrecha relación con el tema anterior surge este nuevo reto que trata de implantar, de manera progresiva, los avances tecnológicos en la gestión pública. A estos efectos el Tribunal de Cuentas, con el fin de coadyuvar en el desarrollo de la Administración electrónica, ha promovido en estos cuatro últimos años el uso intensivo de las tecnologías de información y de las comunicaciones en los procesos de relación con las distintas Administraciones Públicas, favoreciendo la eficacia y eficiencia de su actuación y una mejor coordinación con otros Órganos de Control Externo.

---

cuentas propician esta imagen de retraso del Tribunal. La rendición de la Cuenta General del Estado se viene efectuando habitualmente en el límite del plazo legal, que concluye el 31 de octubre del ejercicio siguiente, circunstancia que, añadida al plazo de seis meses otorgado al Tribunal para proceder a su examen, junto a los plazos necesarios para atender los trámites subsiguientes de remisión y formulación de las alegaciones, análisis de las mismas y tramitación interna de toda esta documentación, dificulta que la Declaración del Tribunal pueda efectuarse antes de que concluya el segundo ejercicio posterior al año al que la Cuenta General se refiere. Ha de reseñarse, a este respecto, el esfuerzo del Tribunal, continuado por la Comisión Mixta, que ha permitido que la Declaración del ejercicio 2006 ya haya sido presentada y examinada en el ámbito parlamentario hace unos meses. En este contexto se estima que las nuevas herramientas informáticas ofrecen múltiples potencialidades en esta materia para reducir los plazos legalmente previstos y habilitar otras fórmulas que permitan aproximar la Declaración en el tiempo, considerando necesario que dicha Declaración pudiera ser analizada por el Parlamento antes de que concluyera el ejercicio siguiente al analizado.

Ha apostado por la utilización de herramientas de análisis y tratamiento de grandes bases de datos y de aplicaciones de gestión de la fiscalización informatizada, orientadas al diseño e implantación de la denominada «auditoría sin papeles», como consecuencia de la supresión de los papeles de trabajo y su sustitución por soportes electrónicos, en los que se deja constancia de las fases de las actuaciones fiscalizadoras llevadas a cabo.

Priorizando el impulso de la Administración electrónica en las Entidades Locales, el Tribunal de Cuentas ha sido impulsor de la elaboración de formatos uniformes para la rendición de cuentas de las Entidades Locales y apostó, en el año 2007, por implantar la rendición telemática de las cuentas de este sector, llegando a convenios de coordinación con siete Órganos de Control Externo para reducir a un único acto la obligación de rendición de las cuentas anuales al Tribunal y a dichos Órganos de Control de las Comunidades Autónomas que, de acuerdo con la Ley de Haciendas Locales, es doble.

## **5. El mayor y mejor conocimiento de la institución por el ciudadano**

Con más frecuencia de la que quisiéramos somos preguntados, tanto en círculos privados como públicos, personales o profesionales, acerca de cuáles son las funciones desempeñadas por el Tribunal de Cuentas y sobre el papel que el mismo juega en el conjunto de las instituciones estatales. Significa ello que no sólo para el ciudadano medio, sino que también para el que goza de mayor cualificación nuestra institución resulta ser desconocida. Precisamente, la mayoría de los contribuyentes, que son quienes albergarían un mayor interés en que el funcionamiento del Tribunal de Cuentas fuese eficaz, desconocen las funciones que éste desarrolla y los intereses a los que sirve.

La escasa presencia del Tribunal en los medios de comunicación social, la poca difusión del contenido de sus informes y del mensaje que transmite, su ausencia o escasa presencia en los programas de enseñanzas universitarias de formación jurídica o económica, o en los programas de oposiciones a la función pública, son todos ellos, entre otros, factores que contribuyen a que el ciudadano no conozca que existe una institución encargada de controlar que el sistema financiero público funcione correctamente.

Tenemos, por tanto, planteado el reto de articular los medios necesarios que permitan que la labor del Tribunal de Cuentas alcance una mayor difusión, tanto en círculos profesionales como en el entorno universitario, así como en foros de debate, en la opinión pública

y, en general, por los ciudadanos. Por otro lado, el estudio de esa difusión y de las valoraciones ofrecidas servirá de gran ayuda para la propia autoevaluación del cumplimiento de nuestras funciones, clave para un perfeccionamiento en la ejecución de las mismas.

## **6. Contribuir a fortalecer la cultura fiscal y del gasto público de los ciudadanos**

Los datos que proporcionan los distintos barómetros del CIS y del Banco de Datos de Demoscopia muestran que menos del 30% de los ciudadanos españoles considera que el Gobierno administra bien la mayor parte del dinero que recauda de los contribuyentes, mientras que más del 70% de los preguntados afirman que aquél malgasta una parte considerable de dicho dinero.

Es interesante tomar en consideración cuál es la actitud de los ciudadanos frente a los impuestos, cómo los mismos perciben y cómo creen que debería ser el gasto público, y cuáles son sus preferencias en la asignación de recursos para los diferentes servicios públicos. Los datos proporcionados por los estudios llevados al respecto deberían ser el punto de partida para el diseño de estrategias que acercaran al ciudadano a la realidad del ingreso y del gasto público.

Si contrastamos los estados de opinión que acabamos de exponer con los que paralelamente corresponderían a la percepción del ciudadano respecto al gasto público, descubriríamos significativas pautas de disociación entre la cultura del ingreso público y la del gasto público.

Consideramos que en este ámbito el Tribunal de Cuentas puede jugar un papel revelador y contribuir a mejorar la cultura fiscal de los ciudadanos, desempeñando una función de conexión entre los contribuyentes y los gestores públicos. La potenciación de este papel de nuestra institución se nos presenta como una legítima aspiración de futuro.

## **7. Potenciar la evaluación de las políticas públicas**

Las políticas públicas viven en la actualidad cambios importantes. La vertiginosa evolución de los sistemas sociales (envejecimiento de la población y movimientos migratorios) y económicos (globalización), junto con la aparición de cada vez más actores e intereses, hacen que las políticas públicas representen hoy día un sistema altamente complejo.

En vista de los intereses de la sociedad crece la necesidad de justificar y controlar el gasto público, identificar los resultados concretos de las políticas, comprobar las relaciones coste-beneficio de los programas y determinar si los efectos de las políticas se corresponden con los objetivos inicialmente previstos.

Todos estos intereses se intentan satisfacer a través de la evaluación, que se concibe como un proceso sistemático de observación, análisis y valoración de la concepción, del diseño, de la implementación y de los efectos de las intervenciones públicas, registrando sus efectos y analizando si los cambios observados presentan relación de causalidad con la intervención pública. La creciente evaluación de las políticas públicas se convierte hoy en una importante exigencia de la sociedad, significando un elemento fundamental para la mayor credibilidad democrática.

Asimismo, se ha progresado en dicha clase de evaluaciones en el área de la calidad de las universidades y en el terreno de la cooperación internacional. Sectores como el de la salud y la formación continua y profesional están esperando ser objeto de evaluación.

Debemos aprovechar ese impulso inicial para acabar por incorporar dicha técnica de valoración de las políticas públicas al conjunto de actividades ordinarias del Tribunal de Cuentas, incrementando así nuestro grado de respuesta a las demandas de los ciudadanos en materia de control y de conocimiento del resultado de la gestión pública.

## **8. Mejorar la comunicación del mensaje**

Como se ha señalado, los resultados de la actividad fiscalizadora se manifiestan a través de informes, memorias, mociones o notas. A través de los mismos se exponen las conclusiones extraídas por el Tribunal de Cuentas en el examen de la actividad económico-financiera del sector público, verificando si ésta se ha sometido a los principios de legalidad, eficiencia, eficacia y economía, y formulando las correspondientes recomendaciones que conduzcan a la mejora de la gestión.

El examen que realizamos es de contenido técnico y, por tanto, el lenguaje a través del cual comunicamos nuestros resultados es, asimismo, técnico. Con dicha premisa nos hemos venido planteando, desde hace tiempo, la cuestión de si nuestro mensaje se transmite o resulta únicamente entendible por quienes están familiarizados con la terminología y metodología de la auditoría y de la contabilidad.

El destinatario de nuestros informes es la sociedad en su conjunto, y debemos preguntarnos si la forma en que el Tribunal de Cuentas comunica su mensaje resulta comprensible.

Me viene a la memoria un hecho realmente significativo ocurrido en la campaña electoral de las últimas elecciones generales, celebradas en marzo de 2008. Durante los dos debates electorales que celebraron ante las cámaras de televisión los candidatos a la Presidencia del Gobierno de los dos partidos mayoritarios, los estudios de audiencias arrojaron un dato revelador; a saber: que cuando cualquiera de los intervinientes en el debate apoyaba sus afirmaciones mediante la remisión a cuadros de cifras o mediante la exhibición de gráficos, la audiencia disminuía considerablemente, produciéndose un efecto de «desconexión del debate». Las cifras de audiencia se recuperaban cuando las cifras y los gráficos desaparecían de la pantalla.

Este dato invita a plantearnos si los informes del Tribunal de Cuentas, en los que inevitablemente abundan cuadros de cifras, estados contables y gráficos de tendencias, invitan a su lectura por el ciudadano medio o, por el contrario, propician su huida. Honradamente, debemos admitir que si los principales destinatarios de nuestro trabajo rechazan acercarse a él, por no ser capaces de entender el contenido de nuestros productos, es que algo debería modificarse.

No resulta fácil conciliar la necesidad de una correcta y ortodoxa expresión técnica con la aspiración de que la misma sea accesible para el gran público, lo que no constituye óbice para intensificar el trabajo en esa línea y buscar fórmulas de acercamiento que permitan, sin detrimento del rigor necesario, que nuestro mensaje sea captado por los ciudadanos, que sea entendible y resulte de interés e incluso, en lo posible, ameno.

## **9. Velar por la eficacia del control y el cumplimiento de las recomendaciones**

El control no representa en sí mismo una finalidad, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe, oportunamente, señalar las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, racionalidad y utilidad de la actividad económico-financiera pública, de tal manera que puedan adoptarse las medidas correctoras convenientes en cada caso y adoptarse las determinaciones que impidan, o al menos dificulten, la repetición en el futuro de prácticas inadecuadas.

Así, el denominado «ciclo de control» no ha de entenderse finalizado con la emisión de los correspondientes informes y la formulación en los mismos de las conclusiones y recomendaciones dirigidas a los gestores públicos, sino que ha de prolongarse con el seguimiento de si las referidas recomendaciones llegan a ser cumplidas.

Si tuviéramos que elegir un indicador que midiera la eficacia de las entidades controladoras parecería coherente, además del necesario referente de la corrección de las irregularidades detectadas, seleccionar aquel que se refiriese al grado de implantación por parte de los gestores públicos de las recomendaciones incluidas en los informes de fiscalización, pudiendo apuntarse que ése sería realmente el «producto final» de las instituciones de control.

En el caso de nuestro Tribunal de Cuentas, el volumen creciente de fiscalizaciones programadas para cada año, puesto en relación con los medios y efectivos de los que disponemos, nos obliga a prestar muy poca atención al seguimiento de nuestras recomendaciones y a la consiguiente valoración de la efectividad del control. Y éste es un aspecto en el que hemos de trabajar muy intensamente en el futuro.

Tenemos, por tanto, planteado como objetivo completar el denominado «ciclo de control» con datos sobre el grado de implantación de las recomendaciones formuladas en los informes de fiscalización. Ello suministrará al Parlamento, y por supuesto a la sociedad, información muy útil acerca de la reacción del Ejecutivo ante la actividad de control, además de permitir la valoración del impacto de los entes fiscalizadores públicos en la buena gestión de los recursos presupuestarios.

Esta preocupación por la eficacia del control y el seguimiento en las recomendaciones es preocupación unánimemente sentida por todas las Entidades Fiscalizadoras Superiores, que adoptaron un acuerdo en el Congreso de INTOSAI, en octubre de 2004<sup>7</sup>. En varios países de nuestro entorno se han establecido ya las modificaciones normativas que precisa para ello la función fiscalizadora, como, por ejemplo, lo han hecho Portugal y el Reino Unido.

---

<sup>7</sup> «El seguimiento de las recomendaciones de las Entidades Fiscalizadoras Superiores sirven para cuatro objetivos principales: 1) Aumentar la eficacia de los informes de auditoría –la razón primordial para hacer un seguimiento de los informes de auditoría es aumentar la probabilidad de que se pongan en práctica las recomendaciones–; 2) Ayudar a la Administración Pública y al poder legislativo; 3) La evaluación de la gestión de la Entidad Fiscalizadora Superior –la actividad de seguimiento proporciona una base para valorar y juzgar el rendimiento de ésta–, y 4) Crear incentivos para el aprendizaje y desarrollo –las actividades de seguimiento pueden contribuir a un mejor conocimiento y una mejor práctica.»

No hay duda de que el establecimiento de un sistema de seguimiento de recomendaciones encontrará serias dificultades de implantación. Efectivamente, hay una tendencia de los gestores a interpretar el sistema de control en un sentido negativo, a considerar a las recomendaciones como exponentes de fallos cometidos, con lo que la puesta en marcha de las mismas tienden a interpretarla como una implícita admisión de que dichos fallos se habían realmente producido.

En España sería necesario y conveniente la creación de un registro en el ámbito parlamentario que recogiera todas las recomendaciones y resoluciones adoptadas en relación con los informes del Tribunal, con identificación del destinatario de las mismas y en el que constaran las actuaciones que se hubiesen convenido en seguimiento y cumplimiento de las mismas. Al menos se podría crear una ponencia en el Parlamento encargada de estudiar la correspondiente reforma legal que evitara que los informes «muriesen» en el seno de la Comisión Mixta.

Así, sería primero necesario concienciar al gestor de la normalidad del proceso de control y de la normalidad del perfeccionamiento a través de la experiencia. Por consiguiente, se impone vencer la resistencia administrativa a la puesta en marcha de las recomendaciones, haciendo ver que el control contribuye al aprendizaje y a la mejora de las entidades auditadas.

En esta cuestión habremos de conocer la experiencia que nos puedan aportar otras instituciones de control, especialmente las anglosajonas, que han sido pioneras en la importancia de valorar los beneficios derivados de sus recomendaciones. Hace tiempo que las mismas asumieron, como parte ordinaria de sus quehaceres, la medida del ahorro de recursos públicos producto de su actividad o, dicho de otro modo, el impacto social de su existencia.

\*\*\*\*\*

Como habrán podido apreciar son muchos los retos que los Tribunales de Cuentas tienen planteados. A todas las instituciones de Control, Entidades Fiscalizadoras Superiores, se les presenta un difícil y laborioso futuro si quieren responder a los «principios» que le dan vida, si quieren servir a los intereses generales. El futuro, como decía Víctor Hugo, tiene muchos nombres: «Para los débiles es lo inalcanzable. Para los temerosos, lo desconocido. Para los valientes, la oportunidad.»

Para lograr ese futuro no valen soluciones individuales. No podemos estar solos, sino relacionados con el resto de los países de nuestro entorno. Nuestro esfuerzo ha de formar parte de la aportación que los Órganos de Control Externo queremos y debemos hacer en este momento crucial de la historia de nuestra vieja y querida Europa.

Esa Europa que no parece que se sepa ni de dónde ha sacado su nombre, ni quién se lo ha dado, como decía, asombrémonos, Heródoto, en el siglo V antes de Cristo, confesando una incertidumbre que dura 25 siglos después. No sabemos mucho más que entonces de dónde viene la palabra, ni lo que representó en el espíritu de los que primero la emplearon (algunos dicen que Hesíodo), ni los límites espaciales exactos en los que deben inscribirse; pero que es, sin embargo, como palabra, historia y leyenda, un entorno de convivencia del que no podemos, ni debemos, desgajarnos.