

El Tribunal de Cuentas y su consolidación como pilar fundamental de la democracia

MARÍA JOSÉ DE LA FUENTE Y DE LA CALLE

Presidenta Emérita del Tribunal de Cuentas

Se cumple en 2022 el 40 Aniversario de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, importante efeméride para quienes lo integramos, pero también para el Estado y la sociedad en su conjunto por lo que representa y el relevante papel que desempeña en el entramado constitucional.

El principio de limitación del poder y la disposición en la Constitución de mecanismos de control, de pesos y contrapesos en su ejercicio que verifiquen la virtualidad material de los principios que han de presidir la actuación pública, integran la columna vertebral del constitucionalismo democrático y la piedra angular que sostiene el Ordenamiento jurídico. Así concurren en el sistema, el control jurisdiccional, el económico-financiero, los administrativos de naturaleza jerárquica y el control político, que corresponde a las Cortes Generales.

El artículo 31.2 de la Constitución Española (CE) dispone que el gasto público ha de realizar una asignación equitativa de los recursos públicos y que su programación y ejecución han de responder a los criterios de eficacia y economía; lo que determina las bases sobre las que ha de examinarse su gestión.

Aunque ya se encuentran precedentes remotos del control de la actividad económico-financiera pública en la Alta Edad Media, lo cierto es que su modelo actual y el presente Tribunal de Cuentas entroncan y se fundamentan directa e inmediatamente en el Texto Fundamental de 1978.

El artículo 136 de la CE le configura como supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público, y también le reconoce jurisdicción propia. Dicho precepto se remite a una ley orgánica para regular su composición, organización y funciones. Fue precisamente la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, cuya onomástica celebramos, la que hizo efectivo dicho mandato. Esta Ley Orgánica fue desarrollada, ulteriormente, por la Ley de Funcionamiento de 5 de abril de 1988.

Primeros retos

Durante estos cuarenta años de vida de la Ley Orgánica y en el nuevo marco diseñado por la Constitución, el Tribunal pasó de ser el órgano preconstitucional dependiente del Ministerio de Hacienda cuya competencia era, en la práctica, el control de los justificantes formales de las cuentas con el consiguiente reintegro administrativo, a constituirse en institución constitucional que lleva a cabo, con independencia y bajo parámetros técnicos, las funciones fiscalizadora y jurisdiccional que tiene atribuidas. La primera, que ejerce con carácter supremo y sobre todo el territorio nacional aunque no de forma única, tiene por objeto verificar el sometimiento de la actividad económico-financiera pública a los principios que han de informar su gestión: legalidad, eficiencia, economía, transparencia, igualdad de género y sostenibilidad

ambiental; esta función fiscalizadora se extendió, con posterioridad y en los términos legalmente establecidos, sobre los partidos políticos y a las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de aquellos. Por su parte la función jurisdiccional, que el Tribunal de Cuentas ejerce con carácter único, se dirige a dilucidar las responsabilidades contables en que incurran los gestores de fondos públicos, para lograr la indemnidad de los mismos; sus resoluciones son susceptibles de recurso de casación y revisión ante el Tribunal Supremo.

Las realidades económicas y sociales han evolucionado sustancialmente a lo largo de estos cuarenta años y los ciudadanos reclaman de las entidades públicas comportamientos ejemplares en la gestión. La fuerte implicación y el esfuerzo que representa para la Hacienda la actuación de aquéllas exige el máximo empeño en el control de los programas de ingresos y gastos públicos, de la gestión de las políticas puestas en práctica y de la utilidad y eficiencia del gasto, a lo que ha de añadirse la incidencia del comportamiento ético y transparente de los agentes involucrados en el uso de los recursos, la obligación de rendir cuentas de su actuación y de asumir responsabilidades por lo hecho. Todo ello pone de relieve la importancia de las funciones atribuidas a las entidades de control, en concreto al Tribunal de Cuentas, y la necesidad de que asuman el compromiso de un ejercicio sólido, independiente y profesional de sus competencias y de dar el mayor alcance y conseguir los más amplios efectos para los resultados de su actuación.

Desde la aprobación de la Ley Orgánica, el Tribunal ha tenido que afrontar un doble proceso. En los primeros años hubo de trabajar por configurarse como la institución que el Texto Fundamental establece que es y disponer las bases para el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas; esto es, asumió la compleja labor de diseñar e implantar el modelo constitucionalmente previsto. Una vez puestos los cimientos, su desafío ha sido abordar los retos que en cada momento se le demandaban y adaptarse a los cambios que el entorno económico y social le exigían, tanto en el ejercicio de su función de control —en los ámbitos fiscalizador y jurisdiccional—, como en su propia organización y funcionamiento interno. He sido testigo de este esfuerzo durante casi treinta años pues tengo el honor de prestar servicios en el Tribunal desde que ingresé en él, en 1993, como funcionaria de su Cuerpo Superior de Letrados.

Grandes cambios: modernización, transparencia y buen gobierno

Las instituciones de control externo modernas han de ordenar su actuación desde una planificación estratégica que permita identificar las áreas de mejora y optimizar las asignaciones; dotarse de estructuras eficaces y eficientes y de procedimientos de calidad en los que se garanticen los más altos estándares de actuación y de sus productos; promover la cualificación de su personal; aportar racionalidad a la distribución de tareas; y fomentar la asunción de responsabilidades; esto es, han de constituirse en organizaciones modelo a través del ejemplo.

En los últimos años se han abordado por el Tribunal grandes cambios que han afectado a su organización y funcionamiento, y que se han caracterizado por la modernización de los procedimientos, la mejora de la transparencia y el impulso de la relevancia de la Institución.

Se llevó a cabo un análisis de su estado de situación mediante la práctica de una revisión entre pares, ejecutada por el Tribunal de Cuentas Europeo y el Tribunal de Contas de Portugal, de la que se obtuvo un diagnóstico de sus debilidades, al objeto de revisarlas, y de sus fortalezas, para vigorizarlas. A la vista de las conclusiones, se aprobó el Plan Estratégico 2018-2021, encaminado precisamente a llevar a efecto los retos que habían de afrontarse.

Ha sido muy significativo el incremento de los informes aprobados por la Institución en la última década. Se han reducido notablemente los plazos de ejecución de las fiscalizaciones y se ha aproximado el control al momento de la gestión examinada, de modo que sus resultados fueran oportunos y pudieran tener impacto para la programación y ejecución de la actividad pública. Se han fomentado las fiscalizaciones operativas, dirigidas a evaluar la eficacia, la eficiencia y la economía de la actuación económico-financiera pública. Desde 2013 se incorpora en todas las fiscalizaciones, como objetivo transversal, la verificación del cumplimiento de la normativa de transparencia y de igualdad de género y se ha considerado una línea prioritaria el control en materia medioambiental y sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Las fiscalizaciones se han focalizado en áreas de actualidad de la gestión pública, acercándose así a las expectativas de los ciudadanos y el Parlamento, y se han centrado en ámbitos de especial riesgo de gestión para maximizar su impacto. Se ha puesto particular atención al seguimiento de las recomendaciones del Tribunal por los fiscalizados, de modo que la fiscalización se oriente hacia su fin último, cual es, contribuir a la mejora de la gestión.

Igualmente se ha producido un gran avance en la estandarización de los procedimientos. En 2013 se aprobaron unas Normas de Fiscalización de obligada aplicación a aquéllos y a continuación se elaboraron diversos manuales para la práctica de cada modalidad de control, un manual de estilo y otro para el seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones.

También hay que destacar el crecimiento porcentual de las actuaciones realizadas por los órganos de la jurisdicción contable del Tribunal de Cuentas y la trascendencia y alcance de las mismas. Se han reducido los plazos de su tramitación y se han incrementado los fondos públicos recuperados en los procedimientos seguidos.

Por otra parte, desde 2013 la Institución ha dado un decidido impulso a la incorporación de las Tecnologías de la Información y a la creación de herramientas y plataformas electrónicas, no sólo dirigidas a la rendición de cuentas y al desarrollo de los procedimientos fiscalizadores y jurisdiccionales, sino también a la gestión interna y a la operativa de sus órganos, lo que permite una utilización más eficiente de los recursos y mayor rapidez en la gestión.

El personal representa una prioridad para el Tribunal, el activo más valioso. Con el fin de garantizar su suficiencia se viene programando con perspectiva de futuro la incorporación de nuevos efectivos que anticipe la necesaria renovación generacional y que permita responder a las demandas crecientes del Parlamento y de los ciudadanos, por lo que se ha fomentado la convocatoria regular de oferta de empleo público, de procesos selectivos de oposiciones a sus Cuerpos propios (Cuerpos Superiores de Letrados y de Auditores y Cuerpo Técnico de Auditoría y Control Externo) y de concursos de provisión de puestos de trabajo. Asimismo, se ha impulsado la promoción interna y se ha fortalecido la formación del personal, cuantitativa y cualitativamente; desde 2019 se han implantado nuevas modalidades formativas y se ha generalizado la formación *on-line*.

Se ha prestado atención, asimismo, a la difusión de los resultados de sus actuaciones. Entre 2012 y 2021 se presentaron ante al Parlamento, a través de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, más de 600 informes de fiscalización. Se pusieron en marcha en dicho periodo nuevos instrumentos de comunicación con la sociedad y con los medios (la memoria de gestión anual, la Revista Foro, una *Newsletter* trimestral). Se creó la sede electrónica y se elaboraron una nueva página web y una Intranet más modernas, completas y accesibles. También se creó el Portal de Transparencia; el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno calificó al Tribunal de Cuentas como la institución más transparente, en su informe emitido en el primer semestre de 2021. La *Revista Española de Control Externo*, que desde 1999 publica el Tribunal y que es heredera de la antigua Revista Crónica, se ha erigido en publicación especializada de acreditada calidad y foro de encuentro para el intercambio de ideas y el contraste de opinión.

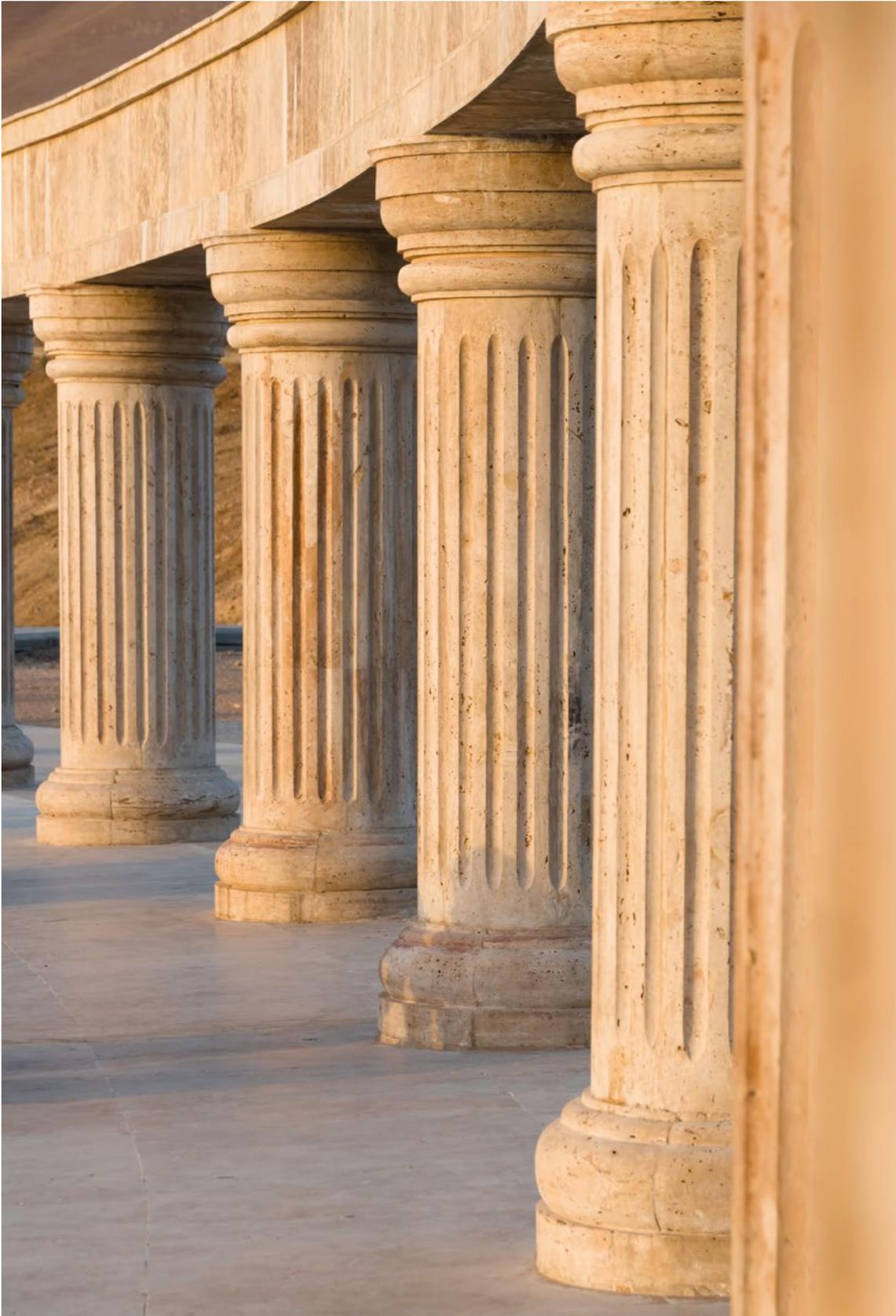
Impulso de la colaboración institucional en beneficio común

Pero en un contexto globalizado, la práctica de cada una de las entidades fiscalizadoras constituye una importante fuente de información y experiencias para las demás y añade un valor exponencial al conjunto. Por ello, la cooperación y la colaboración, tanto en el entorno nacional como en el internacional, representan objetivos clave.

Nuestra Institución viene manteniendo una fructífera y leal colaboración con los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas (OCEX), que también cuentan con función fiscalizadora en su ámbito territorial que ejercen de forma concurrente con el Tribunal. Dicha colaboración se ha formalizado a través de diversas Comisiones y también tiene lugar a nivel técnico al objeto de conseguir la máxima coordinación de los trabajos y sinergias en sus actuaciones, mediante el intercambio de información y experiencias, la práctica de fiscalizaciones conjuntas, el desarrollo de herramientas y metodologías compartidas, la programación de actividades formativas comunes y el impulso de herramientas informáticas de uso compartido. El camino andado juntos es un modelo de éxito, que no cabe sino continuar fomentando en beneficio del control a nivel global.

Desde hace años se viene potenciando también el acercamiento a las universidades, y se han firmado con varias de ellas convenios de colaboración para las prácticas externas de sus alumnos; igual que se ha hecho con otras entidades e instituciones, tales como el Consejo General del Poder Judicial, para la provisión de formación conjunta, así como con el Consejo General de Procuradores, el Colegio de Registradores y el Consejo General del Notariado, que pusieron a disposición del Tribunal herramientas que facilitan el ejercicio de sus competencias.

Promover la colaboración ha sido igualmente un objetivo prioritario en el contexto internacional, en el que se ha asumido un gran compromiso. Entre las actividades internacionales me gustaría subrayar la que tiene lugar en el ámbito de la Unión Europea, con el Tribunal de Cuentas Europeo y las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de los países que integran aquella, a nivel bilateral y a través del Comité de Contacto de sus Presidentes.



Especialmente reseñable es también la actuación que se lleva a cabo en el marco de las Organizaciones de EFS, en las que el Tribunal de Cuentas participa desde hace largo tiempo y en cuya creación y desarrollo ha intervenido muy activamente. Así el mismo forma parte de la Organización Internacional de EFS (INTOSAI) desde su constitución en 1953, con 34 miembros, y en la que en la actualidad se integran más de 190 entidades; dicha Organización le otorgó en 1986 el premio Jörg Kandutsch en reconocimiento a los importantes logros y aportaciones a la comunidad internacional de EFS. Es también miembro asociado de la Organización Latinoamericana y del Caribe de EFS (OLACEFS), desde su creación en 1963. Mención especial merece la contribución a la Organización Europea de EFS (EUROSAI), que se constituyó precisamente en Madrid en 1990 y en la que el Tribunal ocupa estatutariamente la Secretaría General con carácter permanente.

Destacado papel desempeña, igualmente, nuestra Institución como auditor externo de Organismos y Organizaciones Internacionales relevantes y como coordinador de proyectos de asistencia a EFS en proceso de formación o transformación.

Un largo y estimulante camino por delante

Ha sido mucha la dedicación y los logros conseguidos hasta la fecha por el Tribunal de Cuentas. Y en todo este esfuerzo han desempeñado un papel esencial los sucesivos Plenos que lo han dirigido y el personal a su servicio, técnicos de elevada capacitación y con un gran compromiso con el servicio público que han contribuido a su permanencia y profesionalidad. No podemos olvidar aquel famoso aforismo que Juan de Salisbury atribuyó a Bernardo de Chartres: *«Somos como enanos a hombros de gigantes, de modo que podemos ver más cosas y más lejos de lo que éstos podían ver; no porque nuestra vista sea más aguda, o nuestra altura nos dé una ventaja, sino porque nos sostenemos y alzamos gracias a la estatura de los gigantes en los que nos apoyamos»*. Por ello me gustaría rendir desde aquí un sincero homenaje, con profundo agradecimiento, a todos y cada uno de quienes han ido construyendo, a lo largo del tiempo, con sus sucesivas aportaciones, el Tribunal de Cuentas que somos hoy. Sólo puede forjarse un futuro sólido si se aprende de lo hecho, de los errores y de los aciertos, y si se edifica desde el respeto y el reconocimiento a lo construido por los que nos precedieron.

Ciertamente no hay presente sin pasado, pero todo presente es ya futuro. Por eso, aunque se ha edificado el Tribunal de Cuentas como una entidad sólida, profesional, moderna y de alto nivel, no cabe quedarse en la autocomplacencia, que conduce al conformismo; hay que mirar hacia delante y continuar el camino porque quedan importantes metas por alcanzar y nuevos desafíos a los que hacer frente en los próximos años. Hay que seguir trabajando para ser la institución relevante, de referencia, de excelencia, independiente y creíble que haga que los ciudadanos confíen en su actuación y en las funciones que ejerce; y ello desde la más firme convicción porque, como señalaba Anatole France: *«Para conseguir grandes cosas, debemos no sólo actuar, sino también soñar, no sólo planear sino también creer»*.