

# Fortalecimiento de las relaciones de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y las Asambleas Legislativas

---

**María Luz Martín Sanz**

Subdirectora de la Presidencia de la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas

## RESUMEN

Especialmente en estos últimos años, se confía en que las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) sean receptivas al entorno cambiante y a los nuevos riesgos que han ido surgiendo. Se espera, también, que sean una fuente creíble de conocimiento y orientación independiente y objetiva capaz de apoyar los cambios necesarios en el sector público. Atender a estas exigencias demuestra la relevancia de las EFS para los parlamentos.

En este artículo, tras referirse a la Comisión Mixta Congreso Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, se describen los estándares internacionales relativos a la información que las EFS ofrecen a los parlamentos sobre su trabajo de fiscalización, a la asistencia que pueden prestar a los parlamentarios para el mejor entendimiento y utilización de los informes de fiscalización que aprueban, para que, a su vez, los parlamentos adopten las resoluciones correspondientes.

Aun aceptando que no hay soluciones ideales, parece necesario acometer un proceso de continua búsqueda del mejor resultado, dadas las circunstancias, probando las prácticas que han sido relevantes en otros países, y considerando que, fundamentalmente, el impacto del trabajo de la EFS y su contribución al sistema de rendición de cuentas y responsabilidades son los principales objetivos.

Para concluir, este trabajo apuntará diversos aspectos sobre los que reflexionar para mejorar la relación de trabajo entre las EFS y los Parlamentos.

**PALABRAS CLAVE:** Entidades Fiscalizadoras Superiores; Parlamento; Comisión Mixta; Comité de Auditoría Pública; transparencia y responsabilidad/rendición de cuentas.

## ABSTRACT

*Especially in recent years, Supreme Audit Institutions (SAI) are expected to be responsive to changing environments and emerging risks. Furthermore, they are expected to be a credible source of independent and objective insight and guidance to support beneficial change in the public sector. To fulfil these demands, it's necessary to demonstrate ongoing relevance to Parliament.*

*After the reference to Comisión Mixta Congreso Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas (Joint committee of both houses dealing with SAI reports), the paper describes the current international standards, which set high expectations on SAIs concerning the way they report to parliaments about their audit work and the efforts they need to undertake to assist members of parliament to understand and use audit report, and conclusions, faced to take appropriate action and resolutions by Parliament.*

*What is needed is the acceptance that for effective working relationships there is no ideal solution: it is a process of continuously seeking for the best under the circumstances, trying out relevant practices from other countries, and keeping in mind that ultimately the impact of SAI work and its contribution to the overall accountability system are the main objectives.*

**KEYWORDS:** *Supreme Audit Institutions, Parliament; Public Audit Committee, transparency and accountability.*

## ÍNDICE

1. El Tribunal de Cuentas y la Comisión Mixta Congreso Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas.—2. Expectativas actuales sobre las Entidades Fiscalizadoras Superiores y los Parlamentos.—3. Propuesta de buenas prácticas. 4. Conclusión.

### 1. EL TRIBUNAL DE CUENTAS Y LA COMISIÓN MIXTA CONGRESO SENADO PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS.

Si bien el esquema de relaciones entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) y los parlamentos varía ampliamente en las actuales democracias, lo que se contempla como una constante en todos los sistemas es la relevancia que las EFS deben tener para sus respectivos parlamentos. A este fin, la preocupación de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores

(INTOSAI)<sup>1</sup> en mejorar el impacto del trabajo de la EFS y contribuir a mejorar la vida de los ciudadanos ha cristalizado, en el año 2013, en la ISSAI 12 que, bajo el título «El valor y beneficio de las EFS: marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos» establece que un claro componente para apoyar esta ambición es una efectiva relación entre las EFS y sus respectivos parlamentos.

Partiendo de esta premisa, este trabajo se refiere, en primer lugar, a la situación de las relaciones del Tribunal de Cuentas con la Comisión Mixta Congreso Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas (en adelante, la Comisión Mixta).

Como bien se sabe, la Constitución Española establece que el Tribunal depende directamente de las Cortes Generales y ejerce sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado. Con el ejercicio de la función fiscalizadora, el Pleno del Tribunal de Cuentas desarrolla una actividad técnica previa a la función política de las Cortes<sup>2</sup>, informando al órgano parlamentario acerca de la adecuación de la actividad económico financiera de los entes que integran el sector público a los principios<sup>3</sup> que informan en nuestro ordenamiento la ejecución de su actividad económico financiera, es decir, la legalidad, la eficiencia y la economía, además de la transparencia, la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género.

La otra función del Tribunal de Cuentas, la de enjuiciamiento contable, es una función de naturaleza jurisdiccional consistente en juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en materia contable.

---

<sup>1</sup> Las EFS se asocian en la INTOSAI, que es la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, que cuenta con 192 miembros de pleno derecho y 5 miembros asociados. El Tribunal de Cuentas de España es miembro de pleno derecho, además es Secretario General Permanente de EUROSAL, que es el Grupo Regional Europeo de la INTOSAI. [www.INTOSAI.org](http://www.INTOSAI.org) y [www.EUROSAL.org](http://www.EUROSAL.org).

<sup>2</sup> Así se establece por la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de octubre de 1986, en su fundamento de derecho sexto.

<sup>3</sup> La Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, además de modificar la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos y la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos modifica, además, la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. Artículo 9. [Fines de la función fiscalizadora]

1. La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y, economía, transparencia, así como a la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género.

2. El Tribunal de Cuentas ejercerá su función en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos.

Continuando con la relación Tribunal de Cuentas-Cortes Generales, hay que mencionar como la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 2/1982 de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, establece que, en los términos que regulen la materia los Reglamentos de las Cortes Generales, se constituirá una Comisión Mixta de ambas Cámaras encargada de las relaciones con el Tribunal de Cuentas, así como de estudiar y proponer a los respectivos Plenos las medidas y normas oportunas.

Continúa la disposición indicando que a las reuniones de dicha Comisión podrá asistir, si fuera convocado al efecto, el Presidente del Tribunal de Cuentas.

El artículo 6 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, establece que corresponden a la Comisión de Gobierno del Tribunal de Cuentas el mantenimiento de relaciones permanentes con las Cortes Generales, a través de la Comisión Mixta. Esta relación permanente se desenvuelve en el siguiente marco establecido por la legislación reguladora del Tribunal de Cuentas.

**FIGURA 1**

El Tribunal de Cuentas					
Tiene independencia financiera. Elabora su propio presupuesto.	Aprueba su programa anual de fiscalizaciones.	Remite a la Comisión Mixta el programa anual de fiscalizaciones, los informes, mociones, notas y memoria de actuaciones.	Cuando es convocado el Presidente, comparece ante la Comisión Mixta para la presentación de las actuaciones fiscalizadas.	Puede poner en conocimiento de las Cortes la falta de colaboración de los obligados a prestársela.	Emite informes preceptivos de anteproyectos de ley y reglamentos que versen sobre su régimen jurídico.

Fuente: Elaboración propia.

**FIGURA 2**

Las Cortes Generales / Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas					
Designa a los Consejeros/as de Cuentas.	Ostenta iniciativa para solicitar la realización de fiscalizaciones.	Recibe el programa anual de fiscalizaciones.	Convoca al Presidente para presentar actuaciones fiscalizadas.	Puede solicitar información.	Emite resoluciones sobre actuaciones fiscalizadoras y ordena su publicación en el BOE.

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la designación de Consejeros y Consejeras de Cuentas, donde conviene detenerse porque se hará referencia más adelante, se realiza por las Cortes Generales, seis por el Congreso y seis por el Senado, mediante votación por mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras, por un período de nueve años, siendo, además, su mandato renovable. Previamente a su designación, los candidatos han de comparecer ante la Comisión Consultiva de Nombramientos de la respectiva Cámara, para que se examine su idoneidad<sup>4</sup>.

Las Normas de Funcionamiento de la Comisión Mixta se aprobaron, por las Mesas de ambas Cámaras reunidas en sesión conjunta, el 3 de marzo de 1983. Estas normas no han sido actualizadas posteriormente, salvo por el cambio en la composición y número de los miembros de la Comisión Mixta, que se viene regulando al principio de cada Legislatura. Posteriormente, se aprobaron, el 1 de marzo de 1984, las Normas de las Mesas del Congreso y Senado sobre tramitación de la Cuenta General del Estado.

La búsqueda de trabajos monográficos sobre la relación del Tribunal de Cuentas con las Cortes, en nuestro país, no ofrece numerosos resultados. Se puede mencionar el trabajo denominado «*Relaciones del Tribunal de Cuentas con las Cortes Generales: La Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas*», elaborado por D. Antonio Fanlo Loras, con motivo de su comunicación presentada a las Jornadas de Estudio sobre las Cortes Generales, celebradas en mayo de 1985, organizadas por el Cuerpo Superior de Letrados del Estado<sup>5</sup>.

En tres números de esta misma revista —la Revista Española de Control Externo<sup>6</sup>—, editada por el Tribunal de Cuentas, se reco-

---

<sup>4</sup> La Comisión Consultiva de Nombramientos es el órgano asesor de la Cámara en materia de nombramiento de Autoridades del Estado. De acuerdo con el apartado Tercero de Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 25 de mayo de 2000, relativa a la intervención de la Cámara en el nombramiento de Autoridades del Estado «estará integrada por el Presidente del Congreso, que la presidirá, y por los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, quienes podrán hacerse representar por otros Diputados de su mismo Grupo. Actuará como secretario de la Comisión Consultiva el Secretario General del Congreso».

<sup>5</sup> Publicado en *Revista de Administración Pública*, n.º 108, septiembre-diciembre de 1985.

<sup>6</sup> *Revista Española de Control Externo*, n.º 23, vol. VIII, de mayo 2006; n.º 26, vol. IV, de mayo de 2007, y n.º 27, vol. IX, de septiembre de 2007. Crónica de las intervenciones del Presidente del Tribunal en las comparecencias en la Comisión Mixta para presentar los resultados de fiscalización. M.ª Carmen Moral Moral y Francisco Javier Corral Pedruzo. La *Revista Española de Control Externo* puede encontrarse en [www.tcu.es](http://www.tcu.es)

gieron las intervenciones más relevantes del Presidente del Tribunal, realizadas entre los años 2002 y 2007, en sus comparecencias en la Comisión Mixta, tanto en relación con los resultados concretos de algunos de los Informes y Mociones aprobados por el Pleno como con las aclaraciones y puntualizaciones realizadas sobre contenidos de los mismos, al atender a preguntas formuladas por los miembros de la Comisión, durante las comparecencias celebradas entre los años 2002 y 2007.

En cuanto al funcionamiento de la Comisión Mixta, en la práctica, parece haber seguido, hasta el momento, un documento denominado «*Reglas de Funcionamiento de la Comisión Mixta*», que elaboró un anterior Letrado de las Cortes, que estuvo durante más de 20 años asistiendo a la Comisión. Documento, que al no estar fechado, no se alcanza a determinar su momento de elaboración preciso, si bien parece referirse a algún momento de la VIII legislatura.

En el marco descrito, y de forma constante, el Tribunal de Cuentas remite a la Comisión Mixta, tanto el Programa Anual de Fiscalizaciones aprobado inicialmente, como las modificaciones ulteriores al mismo, así como el resultado de todas las actuaciones fiscalizadas que realiza, además de su Memoria anual.

El Presidente del Tribunal se persona ante la Comisión Mixta, a convocatoria de ésta. En la comparecencia se realiza la presentación del informe o informes de fiscalización que haya decidido la propia Comisión Mixta incluir en el orden del día. Una vez presentado el informe, se abre un primer turno de palabra de los portavoces de los grupos, de menor a mayor representatividad, cerrando el grupo de mayoritario. Cuando acaban todos los portavoces, el Presidente del Tribunal de Cuentas responde a todos, pudiendo abrirse un segundo turno, mucho más breve, para pedir simples aclaraciones —no para abrir nuevos debates— con el mismo sistema.

La actividad de la Comisión Mixta durante 2015 y 2016 se ha visto afectada, como es lógico, por la compleja situación parlamentaria que ha vivido el país, comenzando con la disolución del Parlamento en 2015, seguida de las elecciones celebradas en diciembre de 2015 y las nuevas elecciones que hubieron que convocarse el 26 de junio de 2016. A esta situación, se añadió la investidura no otorgada al Candidato a la Presidencia del Gobierno (Congreso de los diputados Plenos de 30 y 31 de agosto y de 2 de septiembre de 2016), por la que hubo de esperar hasta los Plenos de Congreso de

los Diputados del 26, 27 y 29 de octubre de 2016, para que se otorgara la investidura al Candidato a la Presidencia del Gobierno.

Como no podía ser de otra manera, durante este periodo, el Tribunal de Cuentas ha seguido ejecutando sus programas de trabajo y ha continuado remitiendo a las Cortes, tan pronto como se producía su aprobación por el Pleno, los informes, memorias o notas. Así, si bien la actividad fiscalizadora del Tribunal ha ido creciendo, pasando de 55 aprobados en 2014, a 62 informes en 2015 y prácticamente manteniéndose en 2016 con 60 informes aprobados, la praxis de la Comisión Mixta no ha seguido esta tendencia.

Si repasamos someramente la actuación de la Comisión Mixta en un ejercicio concreto, por ejemplo 2015 —año incluido en la X Legislatura<sup>7</sup>— tenemos, por una parte, que el Tribunal de Cuentas aprobó 62 informes de fiscalización. Todos estos informes fueron remitidos, de forma inmediata, en los días siguientes a su aprobación por el Pleno, a la Comisión Mixta. Durante ese año 2015, el Presidente del Tribunal fue convocado por la Comisión Mixta en cuatro ocasiones<sup>8</sup>. En estas cuatro comparecencias, se presentaron, entre otros, ocho informes de fiscalización aprobados en el 2015. Es decir que únicamente el 13 por ciento de los informes aprobados por el Tribunal durante 2015, fueron presentados —a iniciativa de la Comisión Mixta— por Presidente del Tribunal en ese año. En relación a estos ocho informes, la Comisión Mixta si llegó a aprobar una resolución por cada uno de ellos, habiéndose publicado en el BOE junto el texto de los informes y las alegaciones que fueron presentadas por los fiscalizados.

En ese mismo año, en la sesión celebrada por la Comisión Mixta el 13 de octubre de 2015, que a su vez fue la última reunión de la Comisión Mixta celebrada durante la X Legislatura, se presentó una proposición no de ley relativa a evaluar el cumplimiento de los mandatos y resoluciones del Tribunal de Cuentas y de la Comisión Mixta, presentada por el Grupo Parlamentario Catalán de Convergència i d'Unió<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> El periodo que abarcó la X Legislatura se encuentra comprendido entre el 13 de diciembre de 2011 y el 13 de enero de 2016.

<sup>8</sup> Durante la X Legislatura, el Presidente del Tribunal compareció en 28 ocasiones. De estas comparecencias, cuatro tuvieron lugar durante 2015.

<sup>9</sup> Número de expediente del Congreso 161/003842 y número de expediente del Senado 663/000109.

Al defender su propuesta, el Sr. Páramo I Ponsetí, según recoge el Diario de Sesiones, indicó<sup>10</sup>, en el final del tercer párrafo de la página 2: *Si bien hemos reconocido todos la gran profesionalidad y la gran eficacia en el trabajo del Tribunal de Cuentas, nos ha preocupado desde el principio la reiteración en muchas recomendaciones que año tras año —como si estuviéramos en una rueda como la de los hámsteres de los laboratorios dando vueltas— siempre acaban exigiendo prudencia y el cumplimiento de plazos y recomendando maneras de trabajar para la buena administración del dinero público en el Estado español.*

En la proposición no de ley, el Sr. Páramo I Ponsetí, tras describir las funciones del Tribunal de Cuentas y su vinculación con la Comisión Mixta, indica<sup>11</sup> *que es necesario hacer el balance de la Comisión Mixta del Tribunal de Cuentas que ha de permitir presentar a la ciudadanía de manera clara y transparente su labor como garantes del cumplimiento del mandato constitucional... y por ello propone lo siguiente. Primero, que a la mayor brevedad posible presente relación de cuantas resoluciones se han presentado y aprobado durante la IX Legislatura y la presente, detallando sintéticamente el sentido de las mismas. Esto sirve para evaluar el trabajo del Tribunal de Cuentas.*

*Segundo, presente la relación de los comunicados de la Comisión Mixta del tribunal de Cuentas dirigidas a los diferentes órganos ejecutivos, ministerios y otros, trasladando el contenido de las resoluciones aprobadas, expresando el número de registro de salida y de entrada y respuestas, si las hubiera. Aquí entramos a ver hasta qué punto la eficacia de esta Comisión y del Tribunal de Cuentas se hacen realidad, viendo si desde la Comisión se han mandado los comunicados a los organismos afectados, si estos han dado acuse de recibo con el registro de entrada, y viendo se hay respuestas, porque si no las hay, estamos en un callejón sin salida y no solo el Tribunal de Cuentas, sino incluso esta Comisión sirve de poco.*

*Tercero, presentar un informe sobre la percepción objetiva del grado de cumplimiento de las recomendaciones aprobadas por el Tribunal y de las resoluciones aprobadas en Comisión...*

*Cuarto, presentar la relación de expedientes tramitados a la sala de enjuiciamiento por supuestos delitos contables, detallando el nombre de los organismos cuyos miembros han sido enjuiciados, la cuantía supuestamente defraudada y con expresión del resultado, sobreseimiento o sentencia...*

<sup>10</sup> Puede consultarse el Diario de Sesiones de las Cortes Generales. Comisiones Mixtas. Año 2015. Num. 168, páginas 2 a 7.

<sup>11</sup> Página 3 del Diario de Sesiones 168 mencionado anteriormente.



*Quinto, presentar la relación de expedientes tramitados en la fiscalía por supuestos delitos penales, detallando el nombre de los organismos cuyos miembros han sido enjuiciados, la cuantía supuestamente defraudada con expresión del resultado, sobreesimiento o sentencia...*

*Sexto, presentar la relación detallada por el ejercicio contable liquidado entre 2011 y 2014, de los organismos del sector públicos dependientes del Estado que han presentado la rendición de cuentas con retraso o no lo han presentado, y las actuaciones posteriormente, expresando la autoridad competente.*

El resultado de la votación sobre la proposición descrita ofreció el resultado de 14 votos a favor, y 22 votos en contra. Previamente, se habían fijado las posiciones del resto de los grupos parlamentarios que formaban parte de aquella Comisión Mixta. En los turnos de palabra que precedieron a la votación final se aportaron diversos comentarios. Por ejemplo, se indicó que la proposición no de ley tenía un carácter puramente testimonial dado la cercanía de la fecha a la disolución de las cámaras; también hubo reconocimiento a la propuesta presentada que se contemplaba, más bien como una oferta, para los componentes de la siguiente Comisión Mixta, como elementos a debatir e informar. Las votaciones en contra de la proposición recordaron *el ingente trabajo* que ha desarrollado el Tribunal de Cuentas y se manifestaron en contra de que la Comisión mixta sea *el evaluador de un órgano constitucional*.

En la breve XI Legislatura, con duración entre el 13 de enero y el 19 de julio de 2016 (disolución de las Cortes el 3 de mayo de 2016), hubo una única comparecencia del Presidente, celebrada el 28 de abril de 2016, en la que se presentaron los 29 informes de fiscalización, que seguidamente se han clasificado en función de la fecha de aprobación del Pleno del Tribunal:

Aprobados en 2012: 2 informes; aprobados en 2013: 11 informes; aprobados en 2014: 8 informes y aprobados en 2015: 8 informes.

En el momento de finalizar la XI Legislatura, los informes pendientes de ser presentados en comparecencia ante la misma, clasificados por el año de aprobación por el Pleno del Tribunal, eran los siguientes:

2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	9	17	24	44	13

Estaban, por lo tanto, pendientes de ser presentados ante la Comisión Mixta 108 informes de fiscalización. La Memoria Anual de Actuaciones del Tribunal de Cuentas en el año 2015 y el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2016 también se habían remitido a la Comisión Mixta. Ambos documentos no se presentan en las comparecencias, y, por su interés, podría plantearse la conveniencia de su presentación.

Se debe señalar que el ámbito temporal de alguno de los informes pendiente de presentar se refiere a los años 2007-2011 y, de forma mayoritaria, incluyen el ejercicio 2012.

Además, a esta cifra, del número de fiscalizaciones pendientes de presentar ante la Comisión Mixta, se deben añadir los informes que, en los Plenos de los meses desde abril a diciembre de 2016 se han aprobado por el Tribunal de Cuentas y que vienen a engrosar el número total que aparece en el cuadro anterior como veremos más adelante.

En la actual XII Legislatura, que comenzó el 19 de julio de 2016, la Comisión Mixta no se constituye hasta el 23 de noviembre de 2016. Estos cuatro meses de carencia no han colaborado para que el retraso en el tratamiento de los informes descrito anteriormente haya mejorado.

La nueva Comisión Mixta se ha conformado por 40 parlamentarios, entre Presidente, Vicepresidentes, Secretarios, Portavoces, Portavoces Adjuntos, Vocales, Adscritos, más una Letrada.

La primera comparecencia del Presidente del Tribunal, en esta XII Legislatura, tuvo lugar el 21 de diciembre de 2016, donde fue convocado para informar sobre 8 informes de fiscalización, entre los que se encontraba la Declaración sobre la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio 2013. En ese mismo día, la Comisión Mixta debatió y votó las propuestas de resolución de 29 informes de fiscalización sobre los que ya se había celebrado la comparecencia del Presidente del Tribunal, el día 28 de abril de 2016<sup>12</sup>. A título de ejemplo, una de las resoluciones recayó sobre el infor-

<sup>12</sup> En esta comparecencia, donde se presentaron 29 informes de fiscalización, no hubo debate y votación de propuestas de resolución.

me de fiscalización de la gestión económico-financiera del Ayuntamiento de Teruel, periodo 2006-2009, ámbito temporal de un interés, cuanto mucho, relativo.

La segunda comparecencia del Presidente del Tribunal en esta legislatura se produce el 9 de febrero de 2017, en ella, presentó la Declaración sobre la Cuenta General del Estado de 2014 junto con diez informes de fiscalización. En esta misma sesión, se emitieron ocho resoluciones de la Comisión Mixta sobre los ocho informes presentados por el Presidente del Tribunal en su comparecencia del 21 de diciembre de 2016. Además, se debatieron las solicitudes de diversos grupos parlamentarios en torno a los siguientes temas:

Solicitud a la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas para que recabe del Tribunal de Cuentas:

- a) La realización de un informe de fiscalización de las deudas con la Agencia Tributaria y con la Seguridad Social de los clubes de fútbol de primera y segunda división (categorías «A» y «no quinielas») que contenga la fiscalización de cumplimiento de legalidad sobre las actuaciones llevadas a cabo por la Agencia Tributaria y la Seguridad Social, y así mismo detalle aquellas actuaciones que ambas entidades hayan podido llevar a cabo para el cobro, reducción y control de las mismas en cada caso y su composición actual, durante el periodo 2010-2015. Autor: Grupo Parlamentario Mixto.
- b) La realización de un informe de fiscalización específico sobre los recursos públicos que la Iglesia Católica recibe del Estado a través del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y que dicho informe sea incluido en el programa de 2017. Autor: Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea.
- c) La realización de un informe de fiscalización de los dos últimos ejercicios liquidados sobre el sistema de asignación tributaria a la Iglesia Católica a través del 0,7% de la cuota en el IRPF. Autor: Grupo Parlamentario Socialista.
- d) La realización de una auditoría de seguimiento específica sobre la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia y que esta actuación

sea incluida en el programa de 2017. Autor: Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea.

- e) La realización de un Informe de Fiscalización relativo al seguimiento de las recomendaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas en el Informe de Fiscalización de la gestión económico-financiera y de la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, aprobado por el Pleno en su sesión de 21 de marzo del 2013. Autor: Grupo Parlamentario Socialista.

Como resultado del debate y votación que tuvo lugar, se rechazaron las propuestas relativas a la fiscalización de la Iglesia Católica y de la Ley de Dependencia.

Para concluir, la situación tras la comparecencia del 9 de febrero de 2017, muy influenciada sin duda todavía por la situación parlamentaria descrita anteriormente, revela la necesidad de adoptar soluciones que agilicen el análisis sobre los informes elaborados por el Tribunal, la emisión de las correspondientes resoluciones, y la publicación de ambos documentos en el Boletín Oficial del Estado. La situación es la siguiente:

Informes de fiscalización enviados a las Cortes, pero no presentados por el Presidente del Tribunal, porque no ha sido convocado al efecto:	143
Informes de fiscalización, presentados por el Presidente del Tribunal, pero pendientes de resolución de la Comisión Mixta:	159

No parece adecuado que, en este momento, la actuación fiscalizadora más antigua pendiente de presentación fuera aprobada por el Pleno del Tribunal el 24 de febrero de 2011; se trata de la *Moción sobre el perfeccionamiento de la regulación legal del deber de colaboración de las personas físicas y jurídica, públicas y privadas, con el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función fiscalizadora, con la finalidad de mejorar la eficacia del control de la gestión económico-financiera del sector público por parte del Tribunal*.

A tenor del contenido de este artículo, de las expectativas que se tienen sobre las EFS y de los principios y estándares internacionales a los que se hará referencia en adelante, causa bastante pesadumbre que, precisamente, la actuación fiscalizadora más antigua pendiente de presentar ante la Comisión Mixta sea precisamente la que se acaba de indicar.

## 2. EXPECTATIVAS ACTUALES SOBRE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES Y LOS PARLAMENTOS

Con simultaneidad a la situación descrita en el apartado anterior, se detecta, en la actualidad, a nivel internacional y también en nuestro propio país, un aumento en la expectación sobre la actuación, tanto de las EFS y los Parlamentos, como sobre la relación de ambas instituciones. Si la principal misión de una EFS es informar y proveer de seguridad sobre el uso de los recursos públicos y, en consecuencia, contribuir al buen funcionamiento de la transparencia en el sistema de rendición de cuentas, la relación EFS-Parlamento es un elemento fundamental para que la EFS lleve a cabo su misión de forma efectiva, asegurando que el trabajo de la EFS tiene impacto y mejora el sistema de rendición de cuentas y de descarga de responsabilidad.

Los parlamentos son soberanos en la manera de abordar los informes de las EFS, teniendo en cuenta el marco de los requerimientos legales en cada país. Por lo tanto, no se encuentran con facilidad estándares o principios disponibles para guiar a los parlamentos en el tratamiento de los informes que reciben de las EFS o sobre sus compromisos con las EFS. Esto provoca que las EFS carezcan de la referencia a una serie de principios que puedan mencionar cuando solicitan a los parlamentos que presten mayor atención a sus informes, con la finalidad de acrecentar su impacto.

Para el desempeño de las EFS, dentro del respeto total a su autonomía e independencia, la búsqueda de directrices que inspiren su actuación está más elaborada. Se van destacar, a este respecto, las propuestas de la INTOSAI, las de SIGMA, las de la Comisión Europea y las del programa PEFA<sup>13</sup>.

Efectivamente, en el marco de la INTOSAI, la ISSAI 20, propone principios de transparencia y de responsabilidad para las EFS con el fin de tomar el liderazgo con el ejemplo en sus propias prácticas y gobierno.

Viniendo al caso del tema que nos ocupa, señalamos el principio 3 de la ISSAI 20, que indica que *Las EFS poseen eficaces mecanismos de seguimiento e informan sobre sus recomendaciones para asegurarse de*

---

<sup>13</sup> PEFA son las siglas de Public Expenditure Financial Accountability. En español, Gasto Público y Rendición de Cuentas. La metodología PEFA se utiliza para evaluar la situación en la que se encuentra el sistema de gestión financiera pública del gobierno central o de un gobierno sub-nacional, comparándolo con las buenas prácticas internacionales.

*que las entidades fiscalizadas toman en cuenta adecuadamente sus observaciones y recomendaciones, así como aquéllas formuladas por el Parlamento.*

En el principio 6 se expone que *las EFS gestionan sus operaciones con economía, eficiencia y eficacia y de conformidad con las leyes y reglamentos, e informan públicamente sobre estas cuestiones. Seguidamente, se desgrana este principio indicando que los informes financieros de las EFS se dan a conocer al público y están sujetos a una auditoría externa independiente o a la revisión parlamentaria. Continúa, indicando que las EFS pueden utilizar indicadores de rendimiento para evaluar el valor del trabajo de auditoría para el Parlamento, los ciudadanos y otras partes interesadas.*

La referencia a la ISSAI 20 se termina con la mención de su principio 7, que recapitula indicando que *las EFS informan públicamente de los resultados de sus auditorías y de sus conclusiones acerca del conjunto de las actividades gubernamentales.*

En la misma línea de trabajo que también sigue la INTOSAI, para satisfacer la necesidad de destacar experiencias internacionales a compartir, SIGMA —la iniciativa conjunta creada por la OECD y la Unión Europea, estando fundamentalmente financiada por la UE— ha llevado a cabo, durante los primeros meses del año 2016, una encuesta de la que, en este momento, se ha publicado una segunda versión provisional<sup>14</sup>, y que ha sido respondida por 33 EFS (Entre las que se encuentra el Tribunal de Cuentas de España). Entre sus respuestas, nos interesa focalizarnos en las relativas al apartado «Desarrollando una efectiva relación de trabajo entre Entidades Fiscalizadoras Superiores y los Parlamentos».

Las respuestas de las EFS han puesto de relevancia que estas entidades, mayoritariamente, analizan cómo pueden mejorar su impacto, desarrollando nuevos procedimientos, mejorando la comunicación, incrementando la transparencia y siendo pro-activas.

En el trabajo realizado por SIGMA se ofrece, también, el cuadro que se incluye a continuación, donde, una vez analizado el contenido de las ISSAIs se señalan los principales requerimientos a que las EFS deben acomodarse en sus relaciones con el Parlamento.

---

<sup>14</sup> «Developing effective working relationship between Supreme Audit Institutions (SAIs) and parliaments. Part 1- A Guidance Paper. SIGMA. Versión de diciembre de 2016.

FIGURA 3

	Requerimientos	Referencia
<b>INFORMES</b>	Los informes se someten al Parlamento y se publican.	ISSAI 1 Sección 16 ISSAI 10 Principio 7 ISSAI 12 Principios 2, 3, 4 ISSAI 20 Principio 7 PPA Principios 15, 16 <sup>15</sup>
	Se utilizan apropiadas herramientas de comunicación para facilitar el acceso y propiciar el entendimiento de los informes.	ISSAI 12 Principio 4 ISSAI 20 Principio 8
	Se ofrece información relevante, adecuada, objetiva y pertinente en el tiempo al legislador	ISSAI 12 Principio 3
	Los informes de auditoría identifican temática, conclusiones, tendencias, causas y recomendaciones que son debatidas con las principales partes interesadas.	ISSAI 12 Principio 3
<b>COMUNICACIÓN SOBRE EL TRABAJO DESEMPEÑADO POR LAS EFS Y SU ROL ESPECIFICO</b>	Establecimiento de buenas relaciones de trabajo, políticas de comunicación y procedimiento de enlace con el Parlamento.	ISSAI 12 Principio 3 ISSAI 20 Principio 7
	Compromiso con el parlamento y sus comités, extender la conciencia del papel que desempeña la EFS.	
	Asistir al Parlamento para la comprensión de sus informes.	
	Proveer asesoramiento sobre como las conclusiones y opiniones de auditoría pueden utilizarse con mayor efecto.	
<b>COMUNICACIÓN CON LAS PARTES INTERESADAS («Stakeholders») RELEVANTES</b>	Ser consciente de las expectativas de las partes interesadas en sus informes y de los fiscalizados, respondiendo a sus puntos de vista, pero sin comprometer la independencia de la EFS.	ISSAI 12 Principio 5
	Asegurar que las expectativas de las partes interesadas y sus puntos de vista son tenidos en cuenta en la organización y en su plan de auditoría.	ISSAI 12 Principio 5
	Verificar si las partes interesadas creen que las EFS son efectivas y contribuyen a mejorar el sector público.	ISSAI 12 Principio 7

<sup>15</sup> SIGMA (2014), Principles of Public Administration (PPA), OECD Publishing, Paris.

**FIGURA 3 (Continuación)**

	Requerimientos	Referencia
<b>OTRAS COMUNICACIONES</b>	La comunicación contribuye a que las partes interesadas sean conscientes de la necesidad de transparencia y de rendición de Cuentas/ responsabilidad en el sector público.	ISSAI 12 Principio 3
	Valorar periódicamente si la EFS se está comunicando de forma efectiva.	ISSAI 12 Principio 3
	Contribuir al debate sobre las mejoras en el sector público.	ISSAI 12 Principio 7
<b>SEGUIMIENTO</b>	Someter al Parlamento informes de seguimiento.	ISSAI 10 Principio 7 ISSAI 12 Principio 3 ISSAI 20 Principios 3, 7
	Realizar un seguimiento y control sobre las recomendaciones emitidas por las EFS y el Parlamento.	ISSAI 10 Principio 7 ISSAI 20 Principio 3 PPA Principio 16
<b>INFORMACION SOBRE EL DESEMPEÑO</b>	Someter anualmente un informe de actividad al Parlamento	ISSAI 10 Principio 3
	Las EFS deben someterse a un control externo e informar de su resultado a las partes interesadas.	ISSAI 12 Principio 8 ISSAI 20 Principios 7, 9

Fuente: SIGMA, Developing effective working relationship between Surpeme Audit Institutions (SAIs) and parliaments. Traducción propia.

Otra publicación interesante a mencionar son los Principios de Administración Pública<sup>16</sup> que, en conjunción con el capítulo 32 de «Acquis communautaire»<sup>17</sup>, y el documento «PEFA Framework for assessing the status of public financial management»<sup>18</sup>, pueden proveer de una base que colabore en la reflexión sobre las relacio-

<sup>16</sup> <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf>

<sup>17</sup> [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis_en)

<sup>18</sup> PEFA es una metodología para evaluar el rendimiento de la gestión financiera pública. En él se identifican 94 características (dimensiones) en 31 componentes clave de la gestión financiera pública (indicadores) en 7 grandes áreas de actividad (pilares). El programa PEFA proporciona un marco para evaluar e informar sobre las fortalezas y debilidades de la gestión financiera pública (PFM) a través de indicadores cuantitativos para medir el rendimiento. PEFA está diseñado para proporcionar una instantánea del desempeño de la gestión financiera pública en puntos específicos en el tiempo utilizando una metodología que puede ser replicado en las evaluaciones sucesivas, dando un resumen de los cambios en el tiempo.



nes de las EFS y los Parlamentos. La descripción detallada de estos interesantes documentos excede de la dimensión que debe contener este artículo.

No obstante, a título de ejemplo, se puede mencionar que, en cuanto al programa PEFA, los dos objetivos de los siete organismos que se asociaron<sup>19</sup> para crear el Programa fueron, en primer lugar, el desarrollo de un enfoque más estratégico, integral y de cooperación para la evaluación y la reforma de los sistemas nacionales de gasto público y rendición de cuentas financieras, y, en segundo lugar, la identificación de indicadores y parámetros de referencia del desempeño que pudieran utilizarse para abordar objetivos de desarrollo y fiduciarios. Esos objetivos continúan siendo el fundamento del Programa PEFA en la actualidad.

Puede consultarse, en el enlace que se indica, el documento en castellano elaborado por PEFA, Marco de referencia para la evaluación de la gestión de las finanzas públicas<sup>20</sup>.

### 3. PROPUESTAS DE BUENAS PRÁCTICAS

El concepto de buenas prácticas se utiliza en una amplia variedad de contextos para referirse a las formas óptimas de ejecutar un proceso, que pueden servir de modelo para otras organizaciones. Las buenas prácticas sistematizadas, permiten aprender de las experiencias y aprendizajes de otros, y aplicarlas de manera más amplia y/o en otros contextos. Además, pueden promover nuevas ideas o sugerir adaptaciones y proporcionar una orientación sobre la manera más efectiva de visibilizar los diversos impactos de una actuación determinada.

Siguiendo un concepto amplio de buenas prácticas, se puede decir que se refieren a la experiencia que se guía por principios, objetivos y procedimientos apropiados o pautas aconsejables que se adecuan a una determinada perspectiva normativa o a un parámetro consensuado o principio reconocido, así como, también, toda experiencia que ha arrojado resultados positivos, demostrando su efica-

---

<sup>19</sup> En el programa PEFA colaboran el Banco Mundial, la Comisión Europea, el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, la Secretaría de Estado de Asuntos Económicos de Suiza, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega y el Fondo Monetario Internacional.

<sup>20</sup> [https://pefa.org/sites/default/files/PEFA%20Framework\\_Spanish.pdf](https://pefa.org/sites/default/files/PEFA%20Framework_Spanish.pdf)

cia y utilidad en un contexto concreto. La búsqueda de buenas prácticas se relaciona directamente con los planteamientos sobre los criterios de calidad y eficiencia de las actuaciones, que abarcan no sólo la gestión y los procedimientos, sino, actualmente también, la satisfacción de las personas interesadas en esas actuaciones.

Se comienza señalando, como buena práctica, la llevada a cabo, por el Tribunal de Cuentas, cuando decidió someterse a una revisión entre pares, que fue realizada por el Tribunal de Contas, de Portugal, y el Tribunal de Cuentas Europeo, tras la firma de un memorando de entendimiento suscrito entre las tres instituciones en octubre de 2014. El Tribunal de Cuentas es la primera institución pública de control externo<sup>21</sup> de España que se ha sometido a este tipo de revisión. Testimonio también de la transparencia con la que está actuando el Tribunal de Cuentas, lo ofrece el hecho de que el informe de revisión entre pares, que se presentó en 2015, está actualmente publicado en la web del Tribunal de Cuentas<sup>22</sup>.

Para la elaboración del informe, el equipo revisor mantuvo sesenta entrevistas con diversos interlocutores, como los miembros del Pleno del Tribunal, los directores técnicos, los responsables de las unidades de apoyo y una muestra de las partes interesadas, como, por ejemplo, la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, el Tribunal Supremo, OCEX, la IGAE y entidades auditadas.

La revisión entre pares abordó aspectos fundamentales y transversales, como la independencia, la transparencia y la gobernanza, así como cuestiones más específicas ligadas al mandato de la institución (funciones de fiscalización y de enjuiciamiento) y a sus relaciones con los órganos de control externo de las Comunidades

---

<sup>21</sup> Como parte de la homologación terminológica empleada en la redacción de las ISSAI-ES —que suponen la adaptación de ISSAIS de tercer y cuarto nivel a la normativa y terminología española—, se ha utilizado la denominación de «Instituciones Públicas de Control Externo» (ICEX) para designar conjuntamente al Tribunal de Cuentas y a los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas. La redacción original de las ISSAI emplea el término «Entidad Fiscalizadora Superior», dado que la vocación inicial de las normas era su aplicación por tales Entidades en su condición de miembros de INTOSAI. De ahí que en las ISSAI-ES se haya utilizado una denominación más amplia comprensiva de las restantes entidades o instituciones de fiscalización o de control externo existentes en nuestro país. Las ISSAI-ES se aprobaron por la Conferencia de Presidentes de las Instituciones Públicas de Control Externo el 27 de junio de 2014.

<sup>22</sup> [http://www.tcu.es/export/sites/default/.content/pdf/transparencia/Report\\_PR\\_2015\\_06\\_19-fim-es.pdf](http://www.tcu.es/export/sites/default/.content/pdf/transparencia/Report_PR_2015_06_19-fim-es.pdf)

Autónomas. El trabajo de revisión se basó en los criterios generalmente aceptados por los que se rige el trabajo de las EFS, teniendo en cuenta las orientaciones expuestas en la ISSAI 5600, así como el contexto jurídico y de gestión del Tribunal de Cuentas.

El informe de revisión entre pares subrayó que, en los últimos años, el Tribunal de Cuentas ha dedicado considerables esfuerzos para modernizar y adoptar buenas prácticas, en particular para mantener una comunicación eficaz con el público y otras partes interesadas, y para perfeccionar y mejorar la calidad de su trabajo de fiscalización.

En relación a la referencia más directa que se hace en el informe de revisión relativa a la relación con el Parlamento, hay que señalar, por una parte, que las EFS revisoras sugieren, como modelo de buenas prácticas, la seguida en el Tribunal de Contas de Portugal donde sus cuentas son sometidas al control de una entidad de auditoría externa, elegida por concurso público internacional cada tres años. La opinión sobre dichas cuentas se publica en anexo a las Memorias anuales del Tribunal, tras lo cual, se comunica al Parlamento y se publica.

En el mismo sentido, se recuerda en el informe que el Tribunal de Cuentas Europeo debe producir sus cuentas anuales, que han de ser auditadas por una entidad externa e independiente, contratada para este efecto. Sobre la base de sus propias verificaciones, y de las que resultan del trabajo del auditor interno, los auditores externos emiten una opinión sobre la fiabilidad de las cuentas y la eficacia de la gestión financiera de la institución. Este informe es objeto de publicación y se comunica a la Comisión, al Consejo y al Parlamento Europeo, que lo examinan en el contexto del procedimiento de aprobación presupuestaria.

También se refiere el informe de revisión entre pares al marco jurídico de nombramiento y renovación de los consejeros del Tribunal de Cuentas —del que se ha expuesto el procedimiento en el apartado 2 de este documento— indicando, que si bien el procedimiento es conforme con los criterios internacionalmente reconocidos (ISSAI 1, 10 y 11), podría ser fortalecido, definiendo criterios objetivos, y precisando con más detalle las condiciones de acceso al cargo y reconsiderando la duración del mandato, al objeto de fortalecer su independencia. Así sugiere el informe, el estableciendo de mandatos más largos y no renovables, o la consideración de la

posibilidad de efectuar los nombramientos de Consejeros en momentos diferentes.

Buscando otros referentes de buenas prácticas, en la ISSAI 21, denominada *Principios de transparencia y responsabilidad. Principios y buenas prácticas*, aprobada en el año 2010, tras incluir la transcripción del documento ISSAI 20 —al que nos hemos referido en el apartado anterior— se añaden buenas prácticas que se presentan como ejemplos de actuaciones relacionadas con los principios recogidos por la ISSAI 20.

La ISSAI 21 comienza manifestando que, al tratarse de un documento vivo, y al evolucionar y desarrollarse nuevos métodos por parte de las EFS, es necesario que estas entidades sigan compartiendo su experiencia de buenas prácticas.

Con esta ambición, la ISSAI 21, dentro del Principio 3 de la ISSAI 20, destaca como buenas prácticas:

- a) Elaboración de un «Informe de Situación» en el informe periódico de la EFS al Parlamento, donde se evalúen las medidas tomadas por el gobierno para abordar las recomendaciones formuladas en auditorías operativas precedentes;
- b) Hacer referencia, en el informe anual sobre las finanzas públicas sometido al Parlamento, a las recomendaciones más importantes formuladas en el conjunto de los informes de auditoría del año.

Referido al principio 6, de la ISSAI 20, las buenas prácticas recogidas a este respecto son las siguientes:

- a) Utilizar indicadores de rendimiento, como, por ejemplo, la cantidad de comparecencias/presentaciones ante el Parlamento/Congreso.
- b) Publicar un informe anual sobre las actividades de la EFS que incluya indicadores de rendimiento y resultados, añadiendo los logros alcanzados durante el año así como las áreas a mejorar. En dicho informe se puede contener un gráfico recapitulativo en el que se comparan los objetivos y los resultados reales obtenidos en el año. Algunos ejemplos de indicadores de rendimiento son el porcentaje de ejecución de las recomendaciones y la cantidad de audiencias y de sesiones informativas en el Parlamento. Este informe puede contener otra información adicional, como los resultados de

las encuestas de satisfacción realizadas a las partes interesadas (parlamentarios, entidades del sector público), la gestión financiera indicando el coste de las operaciones, compensaciones y beneficios, y estados financieros auditados.

- c) Se añade también como una EFS ha definido objetivos de rendimiento basados en el resultado de la evaluación externa de una muestra de informes. Estos informes de las EFS presentados al Parlamento sobre las reclamaciones y resultados de auditorías de gestión son evaluados por expertos académicos de renombre. Especialistas externos en comunicación evalúan la calidad de la presentación de los informes. La EFS presenta sus objetivos de gestión en su informe anual.

En relación al principio 7, las buenas prácticas propuestas son las siguientes:

- a) En la mayor parte de los países, el Auditor General/Presidente de la EFS somete los resultados de sus informes (ya sea de todos o de una selección) a los comités parlamentarios y en algunos países, al rey o al presidente.
- b) En una EFS, el Auditor General/Presidente se compromete cada año personalmente ante grupos de partes interesadas externas de manera colectiva (parlamento, representantes del ejecutivo, concejales y alcaldes) presentando sus conclusiones y el análisis de los resultados que emanan de las auditorías. Además, esta misma EFS también brinda orientaciones y una capacitación sobre gestión financiera a los comités de cuentas públicas para facilitarles la comprensión de los informes de auditoría y ayudarles a que mejoren su probidad con respecto a las entidades controladas.
- c) Algunas EFS envían correos electrónicos a los nuevos miembros de los comités parlamentarios destacando los ámbitos en los que el gobierno no tomó las medidas recomendadas en los informes de auditoría precedentes.
- d) El Auditor General/Presidente de la EFS mantiene periódicamente reuniones formales e informales con los presidentes y miembros de los comités parlamentarios, así como con los adjuntos de los ministros de las entidades fiscalizadas. Estas reuniones ofrecen al Auditor General/Presidente de la EFS la oportunidad de explicar la función y el mandato de la EFS y obtener una mayor comprensión de las necesidades de los

diversos comités, y de los problemas y riesgos a los que se enfrentan las entidades fiscalizadas.

- e) Una EFS ha facilitado a los parlamentarios una guía titulada «Análisis del Gasto Público» con el fin de ayudarles a examinar el presupuesto estatal. Esta guía intenta desmitificar el proceso y plantea a los parlamentarios una serie de preguntas que pueden formular a los ministerios y organismos.

A estas propuestas añadimos las buenas prácticas sugeridas por SIGMA, en el documento al que se ha hecho referencia anteriormente, de las que se consideran más interesantes las siguientes<sup>23</sup>:

- a) Sobre la base de que la relación fundamental entre las EFS y los Parlamentos se encuentra en los informes de fiscalización que las entidades envían a los Parlamentos:
- Someter los informes al Parlamento y publicarlos al mismo tiempo.
  - Tener la certeza de que los informes se distribuyen entre los miembros/comités más relevantes del Parlamento.
  - Ofrecer presentaciones y resumen de los informes.
  - Utilizar notas de prensa que destaquen los asuntos principales que aparecen en los informes.
  - Ser selectivo en los informes que se someten al Parlamento, o recomendar los informes que deben ser preferentemente examinados.
- b) En relación al ámbito de la comunicación entre las EFS y los Parlamentos, se proponen las buenas prácticas siguientes:
- Aumento de la conciencia en los parlamentarios sobre el papel de las EFS y el entendimiento de sus informes de auditoría.
  - Establecimiento de reuniones con regularidad —aquellas que se prevén por las normas reguladoras—, además de

---

<sup>23</sup> Las buenas prácticas se derivan de la publicación «Developing effective working relationship between Supreme Audit Institutions (SAIs) and parliaments. Part 1- A Guidance Paper. SIGMA.

- otros contactos suplementarios más informales situados a otro nivel de trabajo.
- Coordinación de las agendas para facilitar que las comparecencias para la presentación de los informes no se retrasen.
  - Organización de conferencias, mesas redondas o talleres con personal de ambas instituciones.
  - Acuerdo, en memorándums de entendimiento, sobre los procedimientos de cooperación entre ambas instituciones.
  - Establecimiento de una política de comunicación.
  - Mejora en el entendimiento no solo a nivel de la cúpula de las instituciones, sino también siendo secundado por el personal de las mismas.
- c) En cuanto a las buenas prácticas identificadas sobre la organización, en sentido amplio, del Parlamento, podrían sugerirse las siguientes:
- Asegurar que la organización del comité que tenga bajo su responsabilidad los informes de las EFS sea adecuada.
  - Constituir un comité de auditoría especializado o subcomités de auditoría.
  - Asegurar al Parlamento disponibilidad suficiente de personal y recursos analíticos.
  - Involucrar a los comités sectoriales, especialmente a los que podrían intervenir en los temas tratados por las auditorías operativas.
  - Utilizar un procedimiento formal de descarga como parte del ciclo presupuestario.
- d) Un aspecto importante es cómo asegurar que el trabajo de auditoría realizado alcance los resultados esperados y contribuya a mejorar la gestión de los fondos públicos. A este fin, las EFS deberían realizar, de una manera u otra, un seguimiento de sus observaciones y de cómo se han implementado sus recomendaciones en las entidades fiscalizadas, teniendo esta información a disposición del Parlamento. A este fin, son buenas prácticas:

- Mantenimiento de base de datos de seguimiento de recomendaciones y de observaciones.
  - Publicación de información sobre cómo el fiscalizado ha actuado en relación a las observaciones y recomendaciones que se le han dirigido. Lo que parece evidente es que el trabajo de fiscalización gana mayor impacto si el Parlamento conoce, también, el seguimiento que se ha venido realizando de los trabajos de auditoría previamente efectuados.
  - Acordar procedimientos estandarizados y sujetos a un calendario establecido para que el análisis del Parlamento sobre los informes de la EFS pueda producir conclusiones emitidas en tiempo oportuno (en nuestro caso podrían ser las Resoluciones de la Comisión Mixta).
  - Asignar ponentes sobre específicos informes de la EFS.
  - Organizar comparecencias con los auditados.
  - Requerir planes de acción del Gobierno o del auditado, y establecer fechas límites para la adopción de medidas que sean necesarias.
  - Considerar sanciones en casos de serios incumplimientos con las recomendaciones de la EFS o del Parlamento (políticas, financieras o disciplinarias).
  - Demandar informes del gobierno o del auditado sobre la implantación de las medidas adecuadas.
- e) Finalmente, nos vamos a referir a las buenas prácticas relativas a la rendición de cuentas y desempeño de las propias EFS. La mayor parte de las EFS informa a su parlamento de las actuaciones que ha llevado a cabo y del uso de los recursos que se le han otorgado. Puede realizarse a través de un informe anual de actividad separado, o bien dentro de un capítulo de su informe anual. Las buenas prácticas en este ámbito se dirigirían a:
- Proveer al Parlamento con un informe de auditoría anual sobre las cuentas y uso de los recursos de la EFS.
  - Proveer al Parlamento con un informe anual de actividades y de ejecución del programa de trabajo.



- Realización de Revisión entre Pares regularmente.
- Estimación de los ahorros o beneficios generados, por el trabajo desempeñado por la EFS, al sector público<sup>24</sup>.

## CONCLUSIÓN

De la lectura del texto que antecede a este apartado de conclusiones, se deduce que el Tribunal de Cuentas ha puesto ya en marcha algunas de las actuaciones que se consideran buenas prácticas o bien está en proceso de implantar otras, que probablemente vean la luz cuando la programación estratégica de las Institución sea definitivamente aprobada.

No obstante, con el compromiso asumido por el Pleno del Tribunal de Cuentas de promover la mejora continua de la calidad y la adopción de buenas prácticas en la planificación y en la ejecución de la función de fiscalización<sup>25</sup>, podría trabajarse en el mayor fortalecimiento del actual modelo de relación Tribunal de Cuentas y Cortes Generales, y de la praxis que le acompaña, llevando a cabo una reflexión que, dando paso a un plan de acción, colaborará en el objetivo de mejorar la gestión financiera pública haciéndola más transparente.

En estos tiempos, donde se ha detectado corrupción en diversos niveles, despilfarro, funcionamientos deficientes, crisis económica y, también, de valores éticos, con el resultado de una falta de confianza en los gestores y en los políticos, se requieren EFS que, junto con los Parlamentos, se posicionen codo con codo con el ciudadano liderando los procesos de mejora que aparecen imprescindibles.

En la situación actual, los siguientes aspectos merecen ser considerados para mejorar el modelo existente:

---

<sup>24</sup> En la página 5 del documento *An introduction to the National Audit Office* se indica que, en 2015, el trabajo de la NAO produjo un beneficio cifrado en 1,21 miles de millones de libras.

<https://www.nao.org.uk/about-us/wp-content/uploads/sites/12/2016/07/Introduction-National-Audit-Office.pdf>

Igualmente, la GAO, en el documento que se puede encontrar en castellano en el siguiente enlace, indica que el beneficio financiero del trabajo de la GAO, en 2010, alcanzó 49000 millones de dólares, equivalente a 87 dólares de beneficio por cada dólar invertido en la institución.

[http://www.gao.gov/about/gao\\_at\\_a\\_glance\\_2010\\_spanish.pdf](http://www.gao.gov/about/gao_at_a_glance_2010_spanish.pdf)

<sup>25</sup> Norma Técnica 97 de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas aprobadas por el Pleno el 23 de diciembre de 2013.

- a) Los informes de fiscalización, deben traspasar más allá de la fiscalización de regularidad, aumentando el número de auditorías operativas o de gestión en sectores y materias relevantes, tanto cualitativa, como cuantitativamente.
- b) Hay países donde no todos los informes que aprueban las EFS son sometidos al comité parlamentario. En nuestro país, puede ser un elemento sobre el que reflexionar. No todos los informes tienen el mismo interés y la necesidad de analizar todos y cada uno puede provocar que, la importancia y significación de algunos, se pierda por el lapso de tiempo que requiere su revisión por la Comisión Mixta. La EFS podría recomendar qué informes deben ser prioritariamente examinados por el parlamento.
- c) Los informes deben ofrecer, de forma clara e inteligible, la opinión que merece a la EFS las áreas fiscalizadas, dirigiéndose a aquellas con un mayor de riesgo como son las subvenciones, el urbanismo o la contratación.
- d) Los informes de las EFS deben ser más oportunos en el tiempo e, igualmente, el análisis que sobre los mismos realice el Parlamento, debe de producirse con inmediatez a su recepción.
- e) Se debería establecer un sistema de seguimiento, tanto de las recomendaciones de la EFS, como de las resoluciones del parlamento sobre los informes. La información y revisión, a intervalos fijos, sobre la puesta en práctica de las recomendaciones y resoluciones, es requisito necesario para que no caigan en saco roto.
- f) Las EFS deben trabajar de forma más estrecha con sus respectivos parlamentos, mejorando sus vehículos de relación, visibilizando más el trabajo que han realizado, explicando y difundiendo la importancia de su opinión, para que tanto el impacto como la utilidad del trabajo de ambas instituciones aumente. Este punto puede realizarse de diversas maneras, por ejemplo, asegurándose de que los informes de fiscalización, además de ser dirigidos a la Comisión Mixta, llegarán a aquellas otras comisiones o parlamentarios que resultaran relevantes por motivo de la materia.

- g) La utilización de comunicados de prensa, para destacar asuntos relevantes, ayudará también a los parlamentarios a conocer, con mayor inmediatez el trabajo de la EFS.
- h) La comunicación con el parlamento puede también mejorarse mediante la implementación de contactos informales, organizando conferencias o seminarios con personal de ambas instituciones, ofreciendo cursos de formación para nuevos parlamentarios o, incluso, acordado memorándums de entendimiento entre ambas instituciones donde se establezcan procedimientos de cooperación.
- i) El comité parlamentario, en nuestro caso la Comisión Mixta, debe de tener disponible el suficiente personal de apoyo y recursos analíticos para el mejor aprovechamiento de los informes de fiscalización que se le presentan.
- j) En otros países se realiza, en el ámbito parlamentario, sesiones en las que comparece también el fiscalizado, de esta manera, en ese encuentro en el que participa también la EFS, se establecen los compromisos de medidas a implantar, de forma inmediata. Puede reflexionarse sobre esta posibilidad también.
- k) Y, finalmente, parece conveniente que la EFS informe, al Parlamento, sobre el nivel de desempeño que ha llevado a cabo, que haga auditar sus cuentas, que se someta, periódicamente a revisión entre pares y que pueda llegar a estimar el valor del ahorro y beneficio que, con sus actuaciones, ha provocado en el sector público.