

PROGRAMA 911O

CONTROL EXTERNO DEL SECTOR PÚBLICO

1. DESCRIPCIÓN

El Tribunal de Cuentas gestiona únicamente el programa 911O “Control Externo del Sector Público”, a través del cual desarrolla sus actividades. En consecuencia, existe una total coincidencia entre los objetivos del Sector y los del programa, por lo que su descripción se hace en una única memoria, es decir en la del programa.

El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, sin perjuicio de su propia jurisdicción, de acuerdo con la Constitución y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo.

Son funciones propias del Tribunal de Cuentas (artículo 2 de la Ley 2/1982):

- La fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público.
- El enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.

2. ACTIVIDADES

2.1. Realización de las actuaciones fiscalizadoras previstas en el Programa anual de Fiscalizaciones

Tanto desde la normativa reguladora del Tribunal de Cuentas, como desde el Plan Estratégico se hace una apuesta por ampliar la fiscalización en áreas como la transparencia, la igualdad de género y la sostenibilidad medioambiental. Entre los nuevos ámbitos de actuación englobados en el Plan se destaca la fiscalización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030; ámbitos que el Tribunal de Cuentas ya viene incluyendo en el ejercicio de sus controles. La contribución a la mejora de la calidad de la actividad económico-financiera pública y al buen gobierno, con especial hincapié en las prácticas que puedan propiciar el fraude y la corrupción –con particular atención a áreas especialmente expuestas como la contratación y las subvenciones-, así como el

desempeño de una actuación fiscalizadora de calidad constituyen objetivos estratégicos esenciales.

Las actuaciones fiscalizadoras concretas que el Tribunal llevará a cabo durante el ejercicio 2023 se especifican en el Programa anual de Fiscalizaciones que aprueba el Pleno, en el ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 3.a) de la LFTCu, y que tiene como objetivos, de acuerdo con el Plan Estratégico del Tribunal contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público (Objetivo Estratégico 1), y fortalecer la posición institucional y el reconocimiento social del Tribunal de Cuentas (Objetivo Estratégico 2), y que se basarán, esencialmente, en las líneas generales de actuación de relevancia y visibilidad, proximidad temporal y actualidad de las actuaciones y los ejercicios fiscalizado, enfoque integrado y transversalidad (de conformidad con el Acuerdo del Pleno de distribución de competencias de 29 de noviembre de 2021), y de coordinación y colaboración.

Los criterios que informarán dicho Programa se dirigirán a la consecución de los extremos que seguidamente se indican:

a) Emitir la Declaración de la Cuenta General del Estado, conforme a lo previsto en el artículo 136.1, párrafo segundo, de la Constitución Española y en los artículos 10 de la LOTCu y 33 de la LFTCu.

b) Elaborar la Memoria Anual del Tribunal de Cuentas, según lo previsto en el artículo 136.2, párrafo segundo, de la Constitución Española, y en el artículo 13 de la LOTCu, concebida como memoria de las actuaciones fiscalizadoras y jurisdiccionales, así como de las restantes actividades llevadas a cabo por el Tribunal de Cuentas en el ejercicio precedente.

c) Efectuar fiscalizaciones de tipo horizontal relativas a entidades de un mismo subsector público o de subsectores diferentes del sector público, que permitan extraer conclusiones globales y comparativas sobre la gestión fiscalizada.

d) Emitir los informes anuales de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades con Estatuto de Autonomía que carecen de Órgano de Control Externo (OCEx) propio; y, en cuanto a las restantes Comunidades, examinar los informes remitidos por sus respectivos OCEx, a los efectos previstos en el artículo 29.2 de la LFTCu. Asimismo, el TCu elaborará el Informe global del sector público autonómico, como síntesis de los resultados más relevantes contenidos en los informes anuales, elaborados tanto por el propio Tribunal como por los OCEx relativos al periodo.

El ámbito objetivo de la fiscalización de las Comunidades y Ciudades Autónomas que carecen de OCEx propio se ha extendido, en los últimos ejercicios, a aspectos referidos al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, a la utilización de la encomienda de gestión por las entidades del sector público autonómico, al proceso de extinción de entidades autonómicas como consecuencia de la reestructuración del citado sector público, y a la gestión de las universidades, entre otros, y para el ejercicio 2023 se seguirán analizando estos y otros nuevos aspectos de interés.

e) Ampliar y profundizar en la mejora de la rendición de cuentas y en la evaluación de la gestión económico-financiera de las Entidades Locales, con el objeto de obtener resultados representativos sobre la Administración Local.

Se continuará manteniendo una especial actividad dirigida a promover la rendición de cuentas por parte de las Entidades Locales y de las entidades dependientes de las mismas, incluidas las Entidades menores, así como a mejorar el análisis y evaluación de las cuentas rendidas.

f) Aprobar los informes de fiscalización, como prescriben los artículos 12 de la LOTCu y 28.4 de la LFTCu; tanto los que derivan de un mandato legal expreso -entre ellos, los relativos a la financiación de partidos políticos (Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, de Financiación de los Partidos Políticos) y a la contabilidad de los procesos electorales (Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General)-, como los realizados a instancia de las Cortes Generales o, en su ámbito respectivo, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas-; o por propia iniciativa del Tribunal.

g) Elaborar y elevar a las Cortes Generales mociones sobre la conveniencia de proceder a una nueva regulación de determinadas áreas de la actividad del sector público u otras modificaciones organizativas o de actuación, a fin de superar las deficiencias observadas en el ejercicio de la función fiscalizadora.

Por lo tanto, el Programa de Fiscalizaciones para 2023 integrará las contenidas en el Programa anterior que se encuentren pendientes de concluir al cierre del ejercicio, las previstas en la normativa vigente, las que estime incorporar el Pleno del Tribunal por propia iniciativa y las derivadas del ejercicio de la iniciativa fiscalizadora por los demás órganos que la tienen reconocida conforme al artículo 45 de la LOTCu.

Atendiendo a lo anterior, se incorporarán al Programa del año 2023 determinadas fiscalizaciones por mandato legal, entre ellas: la Declaración sobre la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio 2022; la fiscalización anual de las Comunidades sin OCEx propio y de las Ciudades Autónomas; la fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las aportaciones percibidas por las

fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellos correspondientes así como la fiscalización de la contabilidad de los procesos electorales que tendrán lugar en el año 2023, esto es, la contabilidad de las elecciones municipales, de las elecciones autonómicas de las Comunidades sin OCEx propio y de las elecciones a Cortes Generales.

También se incluirán en el Programa otras fiscalizaciones que el Tribunal de Cuentas llevará a cabo a iniciativa parlamentaria, a solicitud de las Cortes Generales, a través de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas.

Las fiscalizaciones por iniciativa del propio Tribunal de Cuentas, que habitualmente constituyen la mayoría de las previstas en el Programa, se seleccionarán en aplicación de los objetivos estratégicos de fiscalización y de unos criterios previamente establecidos, dirigidos a ciertas áreas de gestión de especial relevancia o bien sobre aquellas áreas o entidades en las que se hubieran detectado mayores riesgos o para las que se estime oportuno efectuar un seguimiento de las recomendaciones recogidas en anteriores informes ya aprobados y, asimismo, de las correspondientes resoluciones de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas. Como se prevé en el Plan Estratégico 2018-2021 de la Institución, se abordarán fiscalizaciones sobre actuaciones económico-financieras de relevancia y actualidad atendiendo a las realidades concurrentes, tratando de aproximarse, además, lo más posible el control a la actividad fiscalizada. En todo caso, se tratará de una programación ajustada a los recursos disponibles para evitar que se demore en exceso la realización de las fiscalizaciones previstas, lo que a su vez afectaría a futuras programaciones anuales y a la inmediatez y eficacia deseables de los informes, memorias, mociones y notas del Tribunal de Cuentas.

En este contexto, es de destacar que el Tribunal de Cuentas, desde la perspectiva del ejercicio de sus competencias, viene prestando especial atención a los efectos que el COVID-19 ha tenido sobre la actividad económico-financiera pública. Del mismo modo, cabe esperar que en los próximos ejercicios, en coherencia con su dimensión económica, se incluyen en el Programa Anual fiscalizaciones relativas al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en todos los ámbitos sectoriales y territoriales.

El Programa de Fiscalizaciones se concibe como un documento abierto a posibles modificaciones derivadas de resoluciones parlamentarias adoptadas en el ejercicio de la aludida iniciativa fiscalizadora o bien de nuevos acuerdos del Pleno del Tribunal de Cuentas para atender situaciones inicialmente no previstas que, por su urgencia e importancia, aconsejan la inclusión, modificación o supresión de alguna fiscalización.

2.2. Continuación con el impulso y potenciación de la coordinación de los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas con el Tribunal de Cuentas

Se pretende continuar potenciando la coordinación, colaboración y cooperación de los OCEX con el Tribunal de Cuentas respecto a las actividades fiscalizadoras, en los ámbitos autonómico y local. Con esta pretensión se seguirán promoviendo las reuniones de coordinación y se articularán, en todos los terrenos, procedimientos de colaboración institucional, favoreciendo de este modo el establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización que garanticen la mayor eficacia de los resultados y eviten duplicidades en las actuaciones fiscalizadoras, como prescribe el artículo 29 de la LFTCu.

A tal fin, tendrán lugar las reuniones ordinarias semestrales entre los Presidentes del Tribunal de Cuentas y de los OCEX, así como las de las Comisiones de Coordinación en los ámbitos autonómico y local, y para la gestión de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales. Igualmente, desde la Comisión de Coordinación para el Impulso de la Administración Electrónica, se seguirá promoviendo conjuntamente la colaboración en el desarrollo de aplicaciones de interés común y su gestión compartida, lo que aumenta la eficiencia y reduce los costes para cada entidad.

Cabe también destacar la coordinación existente en las actuaciones encaminadas a promover la rendición de cuentas del sector público local, constituyendo la referida Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales la herramienta común básica a través de la cual se instrumenta la remisión de toda la información que han de hacer llegar tales entidades al Tribunal de Cuentas, esto es, además de las cuentas generales, la información y documentación relativa a los contratos y los convenios celebrados; y la que han de remitir los Interventores locales conforme al artículo 218.3 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), relativa a los acuerdos contrarios a reparos formulados y las anomalías en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa y la relativa al control interno, ha de tenerse en cuenta, asimismo, el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, que prevé la remisión anual al Tribunal de Cuentas por el órgano de intervención local de todas las resoluciones y acuerdos adoptados por el Presidente de la entidad local y por el Pleno de la corporación contrarios a los reparos formulados, expedientes con omisión de fiscalización previa, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos. Asimismo, dispone que, cuando en la práctica de un control el órgano interventor actuante aprecie que los hechos acreditados o comprobados pudieran ser susceptibles de constituir una infracción administrativa o dar

lugar a la exigencia de responsabilidades contables o penales lo pondrá en conocimiento del órgano competente, actuación que se realiza igualmente a través de la Plataforma de rendición de cuentas de entidades locales.

Igualmente se llevarán a cabo actuaciones coordinadas de fiscalización entre el Tribunal de Cuentas y los OCEX que así lo acuerden, bien mediante la intervención en trámites concretos o desarrollando fiscalizaciones conjuntas.

2.3. Tramitación y resolución de los asuntos relativos a la función jurisdiccional contable

Los objetivos prioritarios para el ejercicio de la función jurisdiccional se encaminan a agilizar la tramitación de los procedimientos de los que conocen los órganos de la jurisdicción contable, incardinados en la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal, en única, o en primera y segunda instancia y en ejecución de sentencia; así como la actividad de la Unidad de Actuaciones Previas a la exigencia jurisdiccional de responsabilidades contables, en la que se están tramitando un considerable número de expedientes de instrucción, creciente cada año, y la de la Sala de Justicia, a través de cuyas sentencias se viene acuñando una doctrina consolidada del Tribunal de Cuentas en materia de responsabilidad contable.

Durante todo el ejercicio 2021, ingresaron en la Sección de Enjuiciamiento, como asuntos nuevos -a estos habría que añadir los pendientes de ejercicios anteriores-, un total de 883, distribuidos del modo siguiente: 341 diligencias preliminares (artículo 46 de la Ley 7/1988), que incluyen 52 acciones públicas (artículo 56 de la Ley 7/1988), 246 actuaciones previas (artículo 47 de la Ley 7/1988), 249 procedimientos de reintegro por alcance incluidos los procedimientos en fase de ejecución (artículos 73 y 85 y siguientes de la Ley 7/1988), 47 recursos de competencia de la Sala de Justicia (artículo 54 de la Ley 7/1988); habiéndose resueltos 833 asuntos en total (incluidas las actuaciones previas).

En el ejercicio 2022, hasta el 28 de julio, han ingresado en la Sección de Enjuiciamiento, como asuntos nuevos -a los que habría que añadir los pendientes de ejercicios anteriores-, un total de 178, distribuidos del modo siguiente: 53 diligencias preliminares (que incluyen 15 acciones públicas), 27 actuaciones previas, 83 procedimientos de reintegro por alcance, y 15 recursos de competencia de la Sala de Justicia (artículo 54 de la Ley 7/1988).

2.4. Emitir los informes solicitados en el ejercicio de la función consultiva prevista en la Disposición Adicional undécima de la LFTCu

La disposición adicional undécima de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, introducida por el artículo 22.Dos de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, ha atribuido al Tribunal el ejercicio de una función consultiva limitada a los aspectos previstos en dicha disposición.

En concreto, se someterán a informe del Tribunal de Cuentas los anteproyectos de ley y los proyectos de disposiciones reglamentarias que versen sobre su régimen jurídico o sobre el ejercicio de sus funciones fiscalizadora o jurisdiccional. El Gobierno deberá remitir dicho informe a las Cortes Generales, en el caso de referirse a anteproyectos de ley.

Asimismo, aunque no se trate, en sentido estricto, del ejercicio de la función consultiva prevista en la disposición adicional undécima de la Ley de Funcionamiento, el Tribunal de Cuentas también elaborará los informes a que se refiere la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y, en especial, el artículo 171.2 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, sobre impugnación de acuerdos de las Entidades Locales que afecten o se refieran a la nivelación presupuestaria.

2.5. Cumplir con las obligaciones derivadas de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y con las obligaciones derivadas de la transposición de la Directiva relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión

El Tribunal de Cuentas se encuentra sujeto a la aplicación de las disposiciones relativas al Título I (“Transparencia de la actividad pública”) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, si bien, en los términos que dispone la misma para los órganos constitucionales, esto es, en lo que se refiere a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.

Dicha sujeción implica, por una parte, el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa en cuanto a la información de determinada naturaleza institucional, organizativa, económica, presupuestaria, etc.- que establece el capítulo II (“Publicidad activa”) del mencionado Título I de la Ley. En cumplimiento de dicha prescripción, el Tribunal de Cuentas ofrece la información prevista legalmente, así como otra adicional de interés para los ciudadanos, a través de su Portal web (www.tcu.es) y, en especial,

mediante su Portal de la Transparencia del Tribunal de Cuentas, creado en diciembre de 2014.

Por otra parte, el Tribunal de Cuentas garantiza el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, con arreglo a lo previsto en el capítulo III (“Derecho de acceso a la información pública”) del citado Título I de la Ley de Transparencia, resolviendo sobre las solicitudes que se le formulen en el marco de aplicación de la misma.

Asimismo, la Institución ofrece a los ciudadanos un relevante vehículo de transparencia de la gestión pública a través del Portal de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales, implantado y gestionado por el Tribunal, en colaboración con la mayoría de los OCEX. A través del mismo, se pone a disposición del público, de una forma accesible y gratuita, toda la información sobre el estado de la rendición de cuentas de las entidades del sector público local, así como el contenido esencial de la totalidad de las cuentas rendidas; información que se presenta de manera estructurada para facilitar su comprensión.

Junto a la necesidad de continuar potenciando la transparencia en la Institución en los términos mencionados, no pueden obviarse las obligaciones que deberán ser asumidas por el Tribunal de Cuentas derivadas de la transposición de la Directiva UE 2019/1937, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión. El objetivo de la Directiva es establecer normas y procedimientos para proteger a los “denunciantes”, esto es, a aquellas personas que proporcionen información (adquirida en un contexto laboral) que muestra una amenaza o daño al interés público sobre infracciones del ordenamiento jurídico cometidas en ámbitos clave, como puede ser la contratación pública.

El 4 de marzo de 2022 el Consejo de ministros aprobó el anteproyecto de Ley Reguladora de la Protección de las Personas que informan sobre infracciones normativas, y de lucha contra la corrupción, que tiene por objeto transponer a nuestro ordenamiento jurídico la citada Directiva, si bien el plazo de trasposición finalizó el 17 de diciembre de 2021 por lo que es necesario comenzar a implantar sus requerimientos.

2.6. Auditoría de la Casa de S.M. el Rey

Como reciente novedad entre los trabajos que debe desarrollar el Tribunal de Cuentas debe destacarse el Real Decreto 297/2022, de 26 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, sobre reestructuración de la Casa de Su Majestad el Rey.

Según se señala en la Exposición de Motivos de la referida norma, como manifestación del compromiso con los principios de transparencia y rendición de cuentas, respecto al control externo, que viene realizando la Intervención General del Estado desde el ejercicio económico de 2015, se ha considerado conveniente que, al ser la Casa de S.M. el Rey un órgano de relevancia constitucional integrado en el Estado, la auditoría de sus cuentas sea llevada a cabo por el Tribunal de Cuentas.

En cuanto a los términos en los que el Tribunal de Cuentas ejercerá este control, cabe señalar que la auditoría externa de las cuentas anuales formuladas por la Casa de S.M. el Rey se llevará a cabo en los términos y condiciones recogidos en el Convenio de colaboración firmado al efecto entre ambas instituciones, con sujeción a las especialidades que vienen impuestas por los principios establecidos en el título II de la Constitución Española y, en particular, por las previsiones contenidas en sus artículos 56 y 65.

Las cuentas anuales y el informe de auditoría se publicarán en la página web de la Casa de Su Majestad el Rey.

2.7. Fortalecer la posición institucional y el reconocimiento social del Tribunal de Cuentas

Como queda patente tras lo expuesto en los restantes objetivos, el Tribunal de Cuentas asume funciones que son fundamentales y tienen gran trascendencia. No obstante lo señalado, la Institución, a pesar de que su regulación, competencias y funcionamiento parten de lo establecido en el artículo 136 del texto constitucional, continúa siendo una gran desconocida para el común de la ciudadanía por lo que se hace necesario impulsar las medidas precisas para potenciar el reconocimiento social del Tribunal de Cuentas. En este sentido, no puede dejarse pasar la oportunidad, aprovechando una efeméride tan señalada, de celebrar y dar visibilidad y difusión a las actividades conmemorativas del 40 aniversario de la LOTCu. Del mismo modo, coincidiendo con la Presidencia Española de la Unión Europea en el segundo semestre de 2023, se hace necesario reforzar las acciones internacionales e institucionales que se llevarán a cabo.

Junto a lo anterior, sigue siendo fundamental fortalecer la posición institucional del Tribunal de Cuentas, no solo desde el punto de vista interno sino también desde el punto de vista internacional. En este sentido, se continuará potenciando la actividad de la Institución con su pertenencia a distintas organizaciones internacionales, entre las que destaca EUROSAI cuya Secretaría General permanente desde su constitución,

corresponde a la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por lo que se reforzará la gestión de dicha entidad.

Además de lo anterior, se continuarán impulsando las auditorías internacionales, ámbito en el que el Tribunal de Cuentas cuenta ya con una dilatada experiencia, pero que se reforzará aún más al asumir nuevos trabajos entre los que destacan la auditoría del Observatorio Europeo Austral (“ESO” por sus siglas en inglés).

2.8. Reforzar los recursos humanos y materiales del Tribunal de Cuentas

Para que puedan asumirse los objetivos marcados y desarrollarse plenamente todas las funciones y actividades con el grado de excelencia exigible es imprescindible dotar a la Institución de los medios personales y materiales necesarios.

Desde el punto de vista de los recursos humanos, es preciso continuar potenciando la formación de los empleados del Tribunal de Cuentas, así como incorporar los efectivos que aseguren que el desarrollo de las actividades, cada vez más numerosas, se desarrolla sin merma alguna en la calidad del trabajo. En relación con esto, se hace preciso que la Oferta de Empleo Público del Tribunal de Cuentas incluya las plazas que sea necesario cubrir en el Cuerpo Superior de Letrados del Tribunal de Cuentas, en el Cuerpo Superior de Auditores del Tribunal de Cuentas y en el Cuerpo Técnico de Auditoría y Control Externo del Tribunal de Cuentas.

En el marco del reforzamiento de los recursos materiales y humanos no puede olvidarse que en el año 2022 se creó el Gabinete Técnico, órgano previsto en el artículo 19 de la LFTCu, que, bajo la dependencia orgánica de la Presidencia, y al servicio de ésta y de los órganos colegiados del Tribunal, así como de las Presidencias de las Secciones de Fiscalización y de Enjuiciamiento, asume funciones de asesoramiento y apoyo y que acometerá acciones en este sentido.

3. ORGANOS ENCARGADOS DE SU EJECUCIÓN

El programa 911O “Control Externo del Sector Público” se desarrolla en su totalidad por el Tribunal de Cuentas, no participando ningún otro Centro Gestor en su consecución.