

INFORME
Revision Entre Pares
Tribunal de Cuentas

2015



Tribunal de Contas de Portugal



**Tribunal
de Cuentas
Europeo**



Tribunal de Contas



Tribunal
de Cuentas
Europeo

INFORME
REVISION ENTRE PARES
Tribunal de Cuentas

JUNIO 2015

Equipo revisor:

Tribunal de Contas de Portugal

Sr. Carlos Morais Antunes	Vicepresidente
Sr. José F.F. Tavares	Director General
Sra. Maria Luz Carmezim	Director de Auditoría
Sra. Conceição Ventura	Jefe de Auditoría
Sr. Nuno Lopes	Auditor
Sr. Paulo Costa	Consultor

Tribunal de Cuentas Europeo

Sr. Manuel Lourenço	Jefe del gabinete del Presidente
Sr. Meletios Stavrakis	Jefe de Unidad – Auditoría Interna
Sr. Dieter Böckem	Administrador Principal
Sr. Joël Costantzer	Administrador Principal

Índice

Presentación	7
Sumario Ejecutivo	9
1. Antecedentes y finalidad	13
2. El Tribunal de Cuentas de España	19
2.1. Marco histórico, constitucional y normativo	19
2.2. Composición y organización del TCu	20
2.3. Aspectos generales de la gobernanza	22
2.4. Estadísticas y hechos	24
• Fiscalización y control	24
• Función de enjuiciamiento	25
• Recursos humanos	27
3. Fortalezas, aspectos a mejorar y recomendaciones	29
3.1 Independencia	29
3.2 Función Fiscalizadora	32
3.3 Función de Enjuiciamiento	37
3.4 El Tribunal de Cuentas y los OCEX	40
3.5 Transparencia y <i>Accountability</i>	42
3.6 Gestión interna	45
3.6.1 Gestión de recursos humanos	46
3.6.2 Gestión presupuestaria y control interno	53
3.6.3 Contratación pública	55
3.6.4. Evaluación de las Tecnologías de Información	57

Lista de acrónimos y símbolos

EFS	Entidad Fiscalizadora Superior
ENS	Esquema Nacional de Seguridad
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
ISSAI	Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores
LOPD	Ley Orgánica de Protección de Datos
MOU	Memorando de Entendimiento
OCEX	Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas
TCu	Tribunal de Cuentas de España
TI	Tecnologías de la Información

Índice de los gráficos

Grafico 1 - Consejeros	17
Grafico 2 – Posiciones A1/A2	17
Grafico 3 - Posiciones C1/C2	17
Grafico 4 – Resultados generales	18
Grafico 5 – Funciones desempeñadas.....	18
Grafico 6 – Número de Fiscalizaciones del TCu 2011-2014	24
Grafico 7 – Porcentaje de Fiscalizaciones del TCu por tipo 2011-2014	25
Grafico 8 – Estadísticas de la Unidad de Actuaciones Previas (2014)	26
Grafico 9 –Evolución indexada del número de personal por categorías	28
Grafico 10 – Porcentaje de personal con más de X años en el mismo puesto.....	49

Índice de los cuadros

Cuadro 1 – Estadísticas: Sección de Enjuiciamiento- Sala de justicia	25
Cuadro 2 – Estadísticas: Sección de Enjuiciamiento-Departamentos	26
Cuadro 3 – Designaciones clasificadas por procedimiento y por año	27
Cuadro 4 – Formación 2013/2014.....	49
Cuadro 5 – Proporción de personal y directivos	49

Presentación

Sr. D. Ramón Álvarez de Miranda, Presidente del Tribunal de Cuentas:

En nombre del equipo de la revisión entre pares, tengo el honor de presentar los resultados de la revisión entre pares que se ha estado llevando a cabo desde diciembre de 2014.

Los objetivos de esta revisión, acordados entre las tres Entidades Fiscalizadoras Superiores intervinientes (Tribunal de Contas de Portugal, Tribunal de Cuentas Europeo, como revisores, y Tribunal de Cuentas de España, la revisada), se refieren a cuestiones centrales en el contexto del control financiero externo -independencia, transparencia y gobernanza– así como en cuestiones referentes a las funciones derivadas del mandato de la entidad revisada -fiscalización y enjuiciamiento.

Sobre la base de las constataciones obtenidas durante la revisión, se considera que:

- El Tribunal de Cuentas de España (en lo sucesivo, el TCu) es una institución sólida, que contiene dentro de sí mismo las fortalezas y herramientas requeridas para hacer de ella una Entidad Fiscalizadora Superior moderna, transparente, independiente y eficaz.
- En los últimos años, el TCu ha dedicado esfuerzos a la tarea de modernizar y adoptar buenas prácticas, con vistas a perfeccionar y mejorar la calidad de su trabajo.
- Esta tarea no está terminada, por lo que se alienta al TCu a mantenerse en esta senda y a dar curso a las recomendaciones de mejora detalladas en el informe de la revisión, que nos parecen cruciales para lograr un desempeño marcado por la excelencia.

El equipo revisor es consciente de que no está enteramente al alcance del TCu desarrollar algunas de las recomendaciones, es decir, hay restricciones externas y limitaciones legales que habría que superar para lograr las mejoras deseables, y quiere hacer constar con satisfacción que durante la revisión se estaban ya aplicando medidas destinadas a mejorar el funcionamiento del TCu.

Así, obtenidos los comentarios del TCu, se presenta el informe de la revisión.

Presentación

El equipo revisor quisiera agradecer la colaboración y la disponibilidad total, así como el trato recibido de todos los colegas del Tribunal de Cuentas de España.

Por el equipo revisor,

Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes
Vicepresidente del Tribunal de Contas de Portugal

Sumario Ejecutivo

A petición del Tribunal de Cuentas de España (TCu), el Tribunal de Cuentas de Portugal y el Tribunal de Cuentas Europeo han llevado a cabo una revisión entre pares del TCu, cuyos objetivos principales se establecieron en el Memorando de entendimiento firmado en octubre de 2014.

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 del TCu (funciones de **fiscalización** y de **enjuiciamiento**) y a sus relaciones con los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas (OCEX).

En cada ámbito examinado en esta revisión entre pares presentamos las respectivas fortalezas, aspectos a mejorar, y recomendaciones para llevar a cabo las mejoras.

El trabajo de revisión se basó en los criterios generalmente aceptados por los que se rige el trabajo de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), teniendo en cuenta las orientaciones expuestas en la ISSAI 5600, así como el contexto jurídico y de gestión del TCu.

Hay que subrayar que, en los últimos años, el TCu ha dedicado considerables **esfuerzos a modernizar y adoptar buenas prácticas**, en particular para mantener una comunicación eficaz con el público y otras partes interesadas, y con vistas a perfeccionar y mejorar la calidad de su trabajo de fiscalización.

Los revisores consideran que los **progresos realizados** en este sentido constituyen un aspecto **clave para la mejora** y avance en el logro de una EFS **más abierta, reconocida y eficiente**.

En este sentido, el equipo revisor desearía destacar una serie de **fortalezas** del TCu, que resultan **especialmente valiosas** en el desempeño de su misión.

- El TCu es **una institución sólida**, profundamente arraigada en la historia de España y que goza del **reconocimiento internacional** de la comunidad de EFS;
- El personal del TCu tiene un **alto grado de compromiso** y de sentido de la responsabilidad y, en general, competencias técnicas adecuadas a sus funciones principales;

Sumario Ejecutivo

- El TCu tiene una cultura institucional que fomenta la **autonomía intelectual y técnica** de sus auditores y demás personal que participa en la fiscalización;
- El TCu persigue una **política de transparencia y apertura**, en particular a través de su sitio web, en el que se publican sus informes de fiscalización, decisiones jurisdiccionales y datos de gestión interna, y a través del acceso a las cuentas de las entidades locales rendidas electrónicamente;
- Las fiscalizaciones se llevan a cabo de conformidad con las prácticas, procedimientos y medidas de control del TCu, que en general **son acordes a las normas internacionales para las EFS**, a fin de facilitar una información objetiva y fáctica de los resultados de fiscalización;
- Los informes de fiscalización del TCu están técnicamente **bien estructurados**, demuestran un conocimiento sólido de los hechos y asuntos analizados y disponen de **evidencia de auditoría** apropiada para fundamentar sus conclusiones;
- El proceso jurisdiccional cumple las garantías **legales y procesales**, asegurando el respeto de los derechos y garantías de defensa;
- La **actividad de contratación pública es conforme** en general con el marco jurídico aplicable, *la Ley de Contratos del Sector Público*.

El equipo revisor también **identificó aspectos susceptibles de mejora:**

En este sentido, es importante señalar que, en la práctica, tanto el Pleno del TCu como los Consejeros que lo componen han ido asumiendo progresivamente responsabilidades decisorias en relación con temas concretos de la gestión y asignación de recursos humanos.

Asimismo, el Pleno del TCu ha actuado también como instancia de revisión de las decisiones adoptadas por la Comisión de Gobierno o por el Presidente del TCu, aunque la Ley les habilita a llevar a cabo dicha adopción.

Además, el equipo revisor ha observado un clima de conflictos, así como divisiones en el seno del TCu y entre su personal.

El marco jurídico de nombramiento de los consejeros del TCu es conforme con los criterios internacionalmente reconocidos (ISSAI 1, 10 y 11), sin perjuicio de poder ser fortalecido, como se expone más adelante.

El equipo revisor ha observado que existe una percepción pública de influencia política en los consejeros del TCu, aunque del trabajo realizado en la revisión no se evidenciaron hechos concretos que pudiesen resultar de tal influencia.

A fin de tener en cuenta estos y otros aspectos que se exponen detalladamente a continuación, el equipo de la revisión entre pares destaca las siguientes recomendaciones como las más relevantes:

- Elaborar una **estrategia institucional, acompañada de estrategias sectoriales**, con unos objetivos claros, mensurables y delimitados en el tiempo;
- Revisar los **procedimientos de nombramiento de los Consejeros de Cuentas**, en concreto definir criterios objetivos, y precisar con más detalle las condiciones de acceso al cargo y reconsiderar la duración del mandato;
- Adoptar medidas aplicables al personal a **fin de evitar la tensión existente**, en particular las destinadas a:
 - Establecer y aplicar **procedimientos de nombramiento objetivos** y revisar el número y los procedimientos con respecto a los puestos directivos;
 - Establecer un **entorno de trabajo basado en el rendimiento** que se apoye en descripciones claras de los puestos de trabajo y evaluaciones anuales con respecto a unos objetivos previamente definidos; y
 - Fomentar una **cultura de trabajo basada en los conocimientos**, en la que el desarrollo profesional continuo sea un elemento clave;
- Elaborar informes de fiscalización **oportunos en el tiempo, más breves y de fácil lectura**;
- **Armonizar los métodos de trabajo** y la supervisión y establecer un marco completo de control de calidad;
- Elaborar un sistema **de seguimiento de las recomendaciones**;
- Promover una reformulación del marco legal para simplificar **los procedimientos jurisdiccionales** del TCu y hacerlos más **coherentes y completos**;
- Revisar las actuales atribuciones de recursos y competencias a los departamentos de fiscalización;
- Profundizar la **relación institucional con los OCEX**;
- Obtener **autonomía contable y publicar sus cuentas, auditadas por una entidad externa**;
- Elaborar manuales de procedimiento para los controles internos, en particular en los ámbitos presupuestario y de contratación pública;
- Establecer un marco de gobernanza eficaz y eficiente para las tecnologías de la información;

Sumario Ejecutivo

- Establecer una función de auditoría interna para informar el TCu sobre la eficacia de su control interno.

Basándose en sus fortalezas institucionales, el TCu debería **considerar cuál es el mejor modo de implementar las recomendaciones sobre aquellos aspectos considerados susceptibles de mejora**, en particular los relativos al reconocimiento del TCu como Entidad Fiscalizadora Superior moderna, transparente, independiente y eficaz.

El equipo revisor es consciente de que algunas de las recomendaciones formuladas – que van señaladas a lo largo del informe – se enfrentan a limitaciones legales y a restricciones externas al TCu, especialmente las que exigen cambios en las leyes vigentes con relación a la organización y funcionamiento de la Institución.



1. Antecedentes y finalidad

A mediados de octubre de 2014, el *Tribunal de Contas* de Portugal, el Tribunal de Cuentas Europeo y el Tribunal de Cuentas de España (TCu) firmaron un Memorando de entendimiento (MOU) **que sentó** las bases de la revisión entre pares que se realizaría a la Entidad Fiscalizadora Superior de España.

El principal objetivo de la revisión entre pares es evaluar tanto la calidad como la efectividad del Tribunal de Cuentas de España en el ejercicio de su labor y aportar sugerencias sobre aquellas áreas que pudieran ser mejoradas.

De conformidad con el MOU, en la revisión se evaluará el cumplimiento de la normativa legal que rige la actuación del Tribunal de Cuentas, así como la observancia de las normas profesionales de auditoría y éticas reconocidas internacionalmente, principalmente las ISSAI, identificando las buenas practicas e incluyendo recomendaciones para la mejora de aspectos pertenecientes a las siguientes áreas en que se centra la revisión, a saber:

- 1 INDEPENDENCIA
- 2 FUNCIÓN FISCALIZADORA
- 3 FUNCIÓN DE ENJUICIAMIENTO
- 4 TRANSPARENCIA
- 5 GOBERNANZA

1. Antecedentes y finalidad

Partiendo de dichas áreas, se acordaron las siguientes cuestiones de revisión:

Objetivo	Cuestión
I	¿Cuenta el TCu con un marco constitucional, reglamentario o legal apropiado y eficaz, así como con procesos y prácticas que garanticen la independencia de la EFS?
II	¿Se ajustan las normas de auditoría del TCu a las normas profesionales de auditoría internacionales y se aplican eficazmente?
II.1	¿Cuenta el TCu con normas institucionalizadas, procesos, manuales de auditoría y con normas de ejecución para la planificación, ejecución, notificación, control de calidad y seguimiento de las fiscalizaciones financieras, de cumplimiento y de gestión, y para la Declaración sobre la Cuenta General del Estado y la fiscalización de la contabilidad de los partidos políticos?
II.2	¿Se aplican y supervisan eficazmente estas normas?
III	¿Respeto la actividad jurisdiccional del TCu las debidas garantías procesales, y resulta eficaz?
IV	¿Es el TCu transparente en su actividad?
IV.1	¿Mantiene el TCu procedimientos, procesos y prácticas que garanticen una transparencia y rendición de cuentas apropiadas?
IV.2	¿Están establecidos y funcionan los procedimientos de gestión interna de manera transparente?
IV.3	¿Consideran las partes interesadas que la actividad del TCu es relevante, útil y transparente?
V	¿Está orientada la gestión interna de la institución a apoyar sus funciones esenciales con eficacia y eficiencia?
V.1	¿Han creado los dirigentes del TCu un clima que realmente favorezca la responsabilidad, la rendición de cuentas y la gestión del rendimiento de su plantilla?
V.2	¿Ha establecido el TCu una planificación estratégica y un sistema de supervisión para gestionar adecuadamente sus recursos humanos y financieros con arreglo a su estrategia general?
V.3	¿Se han establecido funciones de gestión interna eficaces que sirvan de apoyo a la función esencial de auditoría? Se examinan los siguientes ámbitos: a) Gestión de recursos humanos b) Gestión presupuestaria c) Contratación d) Informática e) Control interno

La revisión se ha llevado a cabo con arreglo a las **normas** internacionales de **auditoría y a las buenas prácticas**, a saber:

ISSAI 5600	Guía para revisiones entre pares
ISSAI 1 y 10	Declaraciones de Lima y de México
ISSAI 20	Principios de transparencia y rendición de cuentas
ISSAI 40	Control de Calidad para las EFS
ISSAI 100	Principios fundamentales de auditoría del sector público
ISSAI 200	Principios fundamentales de auditoría financiera
ISSAI 300	Principios fundamentales de auditoría de desempeño
ISSAI 400	Principios fundamentales de auditoría de cumplimiento

También hemos tenido en cuenta la versión piloto del Marco de medición del desempeño de las EFS aprobada por el Grupo de Trabajo para el Valor y Beneficio de las EFS de INTOSAI.

El equipo revisor recibió un documento titulado «*Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2015-2017—Análisis de Fortalezas, Aspectos a Mejorar, Oportunidades y Amenazas*», que consideraba estos aspectos en el actual contexto del TCu. El equipo revisor tuvo en cuenta este documento, que todavía no ha sido aprobado por el Tribunal.

Plan de trabajo y metodología

La revisión entre pares se inició hace seis meses, y en el presente informe se presenta el examen efectuado hasta la fecha en las áreas citadas.

Como prevé la normativa pertinente, el enfoque metodológico de la revisión consistió en lo siguiente:

- Análisis del **marco jurídico** y reglamentario del TCu.
- Análisis de los **documentos elaborados por el TCu**.
- Verificación del modo en que se **aplica** este marco.
- **Entrevistas** dentro del Tribunal y con partes interesadas representativas.

El trabajo de campo se efectuó entre enero y marzo de 2015, en visitas semanales a la sede del TCu.

El equipo revisor mantuvo **sesenta** entrevistas con los siguientes interlocutores: todos los miembros del Pleno del TCu, 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 TCu, el Tribunal Supremo, OCEX, la IGAE y entidades auditadas.

1. Antecedentes y finalidad

- Preparación, puesta en marcha y análisis de **dos encuestas** exhaustivas sobre todas las cuestiones de la revisión (véase un resumen en el recuadro siguiente – gráficos 1 a 5)
- Verificación de procedimientos de **auditoría** y jurisdiccionales a partir de una muestra tomada de los respectivos departamentos.

Verificación de 33 auditorías y procedimientos jurisdiccionales.

- Análisis de las **políticas y prácticas de recursos humanos**, centrado en particular en los métodos de contratación y promoción del personal, así como en la estrategia y práctica de formación.

Comprobación de los procedimientos de contratación entre 2012 y 2014, y análisis de la evolución y composición del personal.

- Análisis de **los procedimientos de contratación** para verificar si cumplen la normativa nacional y las directivas de la Unión Europea.

Verificación de 11 procedimientos de contratación pública.

- Evaluación del **entorno global de control interno** incluida la seguridad de las TI y de la información.

La combinación de todas estas fuentes proporciona una visión global de las **políticas y las prácticas** del Tribunal con respecto a los objetivos de la revisión, y también permite tener **una idea clara de la percepción de las mismas por parte de los consejeros, el personal y las partes interesadas**.

El equipo recabó toda la información necesaria en un **clima de transparencia, cooperación, respeto mutuo y diálogo**.

El equipo revisor desea agradecer al TCu su cooperación y la buena acogida de todas las partes interesadas. Los contactos con el TCu se caracterizaron por la transparencia y la voluntad de intercambiar información.

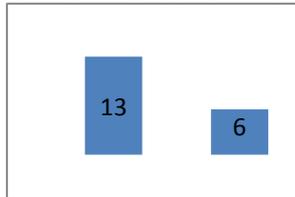
Visión de conjunto de las encuestas

Encuesta 1

1. Población objetivo
 - 1.1. Consejeros de Cuentas y Fiscalía

GRÁFICO 1 – CONSEJEROS Y FISCAL

Encuestados	13
Respuestas recibidas	6
%	46,2



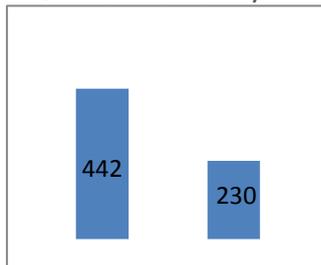
Hay que señalar que el equipo revisor pudo escuchar las opiniones de todos los Consejeros y del Fiscal en entrevistas largas y exhaustivas.

Encuesta 2

- 1.1. Puestos A1 y A2 y Equivalentes

GRÁFICO 2 – PUESTOS A1/A2

Encuestados	442
Respuestas recibidas	230
%	52,0

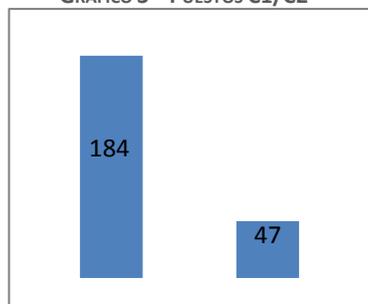


El personal de las categorías A1/A2 perteneciente a las secciones de Enjuiciamiento y Fiscalización respondieron aproximadamente en un 50 %, **lo cual demuestra un elevado nivel de participación**. A esta parte del personal corresponde aproximadamente el 70 % de las respuestas.

- 1.2. Otro personal de apoyo; Puestos C1 y C2 o equivalente

GRÁFICO 3 - PUESTOS C1/C2

Encuestados	184
Respuestas recibidas	47
%	25,5%

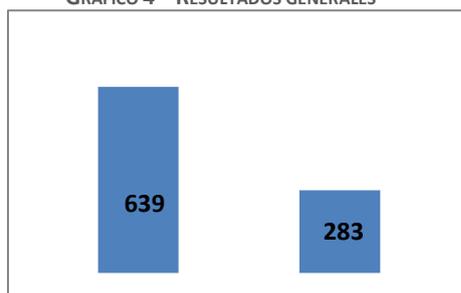


1. Antecedentes y finalidad

1.3. Resultados generales

GRÁFICO 4 – RESULTADOS GENERALES

Encuestados	639 ¹
Respuestas recibidas	283
%	44,2%

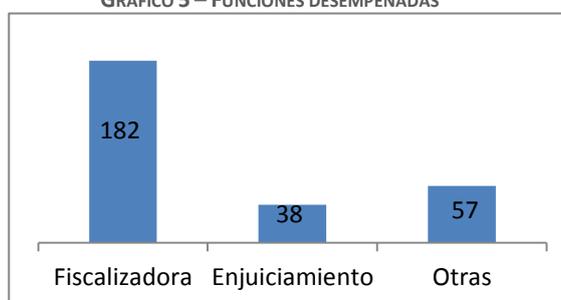


1.4. Breve perfil de los encuestados²

1.4.1. Funciones desempeñadas

Fiscalizadora	182
Enjuiciamiento	38
Otras	57
Total	277

GRÁFICO 5 – FUNCIONES DESEMPEÑADAS



1.4.2. Formación académica

Titulación universitaria	257	92,7%
Total	277	

Hay que señalar que más del 92 % de los encuestados declararon poseer un título universitario de grado medio o superior, prueba de la **alta cualificación de los agentes del TCu incluso en los grados inferiores.**

¹ Esta encuesta fue enviada a 639 de un total de 750 miembros del personal.

² Esta sección no se aplica a los Consejeros de Cuentas ni al Fiscal; por tanto, las respuestas recibidas son 277.

2. El Tribunal de Cuentas de España

2.1. Marco histórico, constitucional y normativo



El Tribunal de Cuentas es una institución secular cuyos antecedentes más remotos se remontan a la Edad Media.

La importancia de una institución de control externo de las cuentas del sector público también fue reconocida al redactarse la Constitución Española de 1978, que en sus artículos 136 y 153 define el mandato del Tribunal de Cuentas.

Según el artículo 136 de la Constitución Española:

«1. El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de Estado, así como del sector público.

Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

2. Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste.

El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido.

3. Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los Jueces.

4. Una ley orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas».

En su artículo 153, letra d), la Constitución determina que, respecto a la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas, **el control económico y presupuestario será ejercido por el Tribunal de Cuentas.**

Las disposiciones de la Constitución se complementaron con la adopción de *la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo*, que contiene las principales disposiciones jurídicas relativas a las competencias, funciones, composición organización y funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Con *la Ley 7/1988, de 5 de abril (Funcionamiento del Tribunal de Cuentas)* se aprobó un marco jurídico más detallado sobre su funcionamiento.

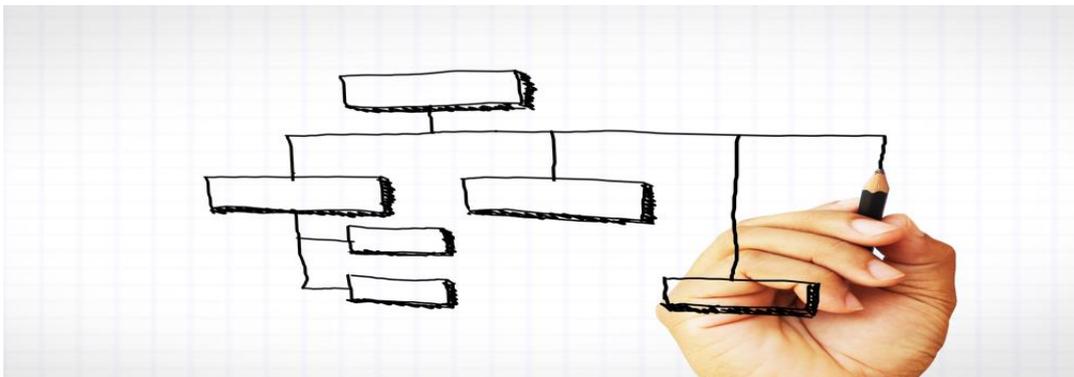
2. El Tribunal de Cuentas de España

Otros actos legislativos, como la *Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio (Financiación de los partidos políticos)* y la *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio (Régimen electoral general)*, contienen a su vez relevantes disposiciones relativas al mandato del Tribunal de Cuentas.

El TCu es la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) reconocida por la Constitución española, responsable de la fiscalización de las cuentas y la gestión financiera del sector público, así como de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, en virtud de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos. También tiene atribuida la función de enjuiciamiento para perseguir la responsabilidad contable incurrida por los responsables de la gestión de fondos públicos.

Finalmente, importa señalar que el TCu goza de **reconocimiento internacional** en la comunidad de EFS, y desarrolla una intensa labor en el marco de la cooperación internacional, de la que sobresale la función de secretaría general ejercida en la Organización de EFS de Europa (EUROSAI).

2.2. Composición y organización del TCu



El TCu se compone de los siguientes órganos: el Presidente, el Pleno, la Comisión de Gobierno, la Sección de Fiscalización, la Sección de Enjuiciamiento, los Consejeros de Cuentas, la Fiscalía y la Secretaría General.

Las competencias de cada órgano se recogen en la Ley Orgánica 2/1982, complementada por la Ley 7/1988 (Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas).

El **Presidente** del Tribunal de Cuentas es nombrado por el Rey, de entre sus miembros, a propuesta del Pleno y por un período de tres años, y su mandato es renovable. **El Presidente** representa al TCu y **es el responsable en último término de la gestión del personal**, entre otras competencias.

El **Pleno** está integrado por doce Consejeros de Cuentas (uno de los cuales debe ser el Presidente) y por el Fiscal del TCu. Pese a existir una Sección de Fiscalización, corresponde al Pleno la función fiscalizadora. Entre sus otras funciones, corresponde al Pleno resolver los recursos de alzada contra las disposiciones y actos adoptados por otros órganos del TCu, incluyendo aquellos en materia de personal.

La **Comisión de Gobierno** está constituida por el Presidente del TCu y los Presidentes de las Secciones de Fiscalización y Enjuiciamiento. Le corresponde, entre otras funciones, establecer el régimen de trabajo del Tribunal, ejercer la potestad disciplinaria en casos de faltas muy graves, distribuir los asuntos entre las secciones y nombrar los delegados instructores de los procedimientos para la exigencia de responsabilidades por reembolso de fondos públicos.

La **Sección de Fiscalización** se organiza en siete departamentos: cinco departamentos sectoriales, que se ajustan, en la medida de lo posible, a las grandes áreas de la actividad económico-financiera del sector público estatal, y dos departamentos territoriales, uno de los cuales fiscaliza la actividad económico-financiera de las comunidades autónomas y ciudades autónomas y otro de las entidades locales.

La **Sección de Enjuiciamiento** se estructura en tres departamentos de primera instancia, cada uno de ellos dirigido por un Consejero. También existe una Sala formada por el Presidente de la sección y dos Consejeros de los departamentos de enjuiciamiento, a quienes compete revisar las decisiones adoptadas en primera instancia.

Los **Consejeros de Cuentas** son designados 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, y su mandato es renovable. Previamente a su designación, los candidatos han de comparecer ante la Comisión Consultiva de Nombramientos de la respectiva Cámara, para examinar la idoneidad de los candidatos, y deben desvincularse de cualquier actividad pública.

La **Fiscalía** del Tribunal de Cuentas se encuentra integrada por el Fiscal-Jefe, que pertenecerá a la carrera Fiscal y es nombrado por el Gobierno en la forma determinada en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. Es miembro del Pleno del Tribunal y vota sus decisiones.

La **Secretaría General** ejerce las funciones de gestión, tramitación, documentación y registro de los asuntos de competencia del Presidente, del Pleno y de la Comisión de Gobierno. El Secretario General es nombrado por el Pleno a propuesta de la Comisión de Gobierno.

2. El Tribunal de Cuentas de España

Actúan, también, como apoyo del Tribunal, el **Interventor** y el **Servicio Jurídico del Estado**.



Recibidor primera planta

2.3. Aspectos generales de la gobernanza

Con arreglo a la Ley orgánica del TCu, artículo 20, letra c), el Presidente ejerce la jefatura superior del personal al servicio del Tribunal y las funciones relativas a su nombramiento, contratación, gobierno y administración en general.

La Ley de Funcionamiento, en su artículo 2.1 enumera dichas funciones y confiere al Presidente, por ejemplo, la siguiente competencia:

«(...)

Ejercer la superior inspección de los servicios propios del Tribunal y asegurar la coordinación, eficacia y buen funcionamiento de los mismos, adoptando las medidas que en cada caso considere necesarias y designando los funcionarios precisos dentro de las previsiones presupuestarias y de la correspondiente relación de puestos de trabajo».

Por otro lado, la Ley de Funcionamiento confiere al Pleno y a la Comisión de Gobierno competencias en materia de recursos humanos que en algunos casos parecen entrar en conflicto con las facultades del Presidente, tales como las de:

- Aprobar la relación de puestos de trabajo y la oferta de empleo público del TCu (Pleno).
- Determinar los requisitos exigidos para el desempeño de los puestos de trabajo del TCu (Pleno).
- Adscribir a los funcionarios a las unidades en que el TCu se organice una vez ultimados los oportunos procedimientos de selección y provisión y removerlos de la mismas (Comisión de Gobierno).

Teniendo en cuenta el marco jurídico y los procedimientos vigentes, constatamos que la gestión interna del TCu es compartida por varios agentes y órganos (el Presidente, el Pleno, la Comisión de Gobierno y el Secretario General), que actúan sin una delimitación clara y estricta de sus competencias y responsabilidades.

Observamos que, en la práctica, el Pleno, y también los Consejeros de Cuentas a título individual, han ido asumiendo progresivamente competencias decisorias en ámbitos como la gestión y asignación de recursos humanos, y que el Pleno funciona como un órgano de reclamación o revisión de las decisiones de la Comisión de Gobierno y del Presidente. Además, el Secretario General tiene escasas competencias en la gestión general de los recursos humanos.

La ausencia de una clara y estricta delimitación de competencias afecta de manera significativa al buen gobierno y a la gestión interna. Por otra parte, el TCu todavía no ha adoptado una estrategia institucional. La combinación de estos factores repercute negativamente en el gobierno y en la gestión interna de toda la organización.



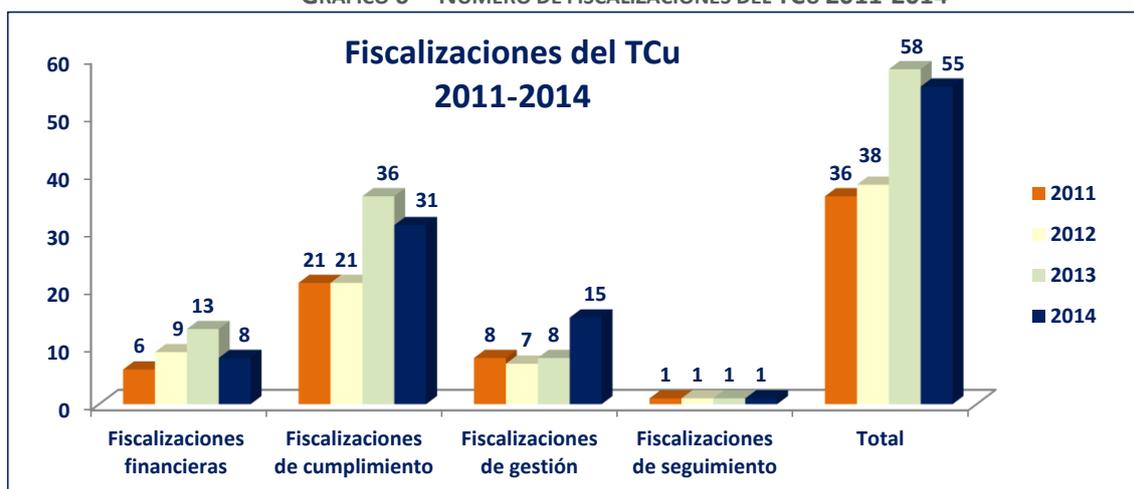
Detalle fachada principal

2.4. Estadísticas y hechos

A continuación se presenta una visión general, con datos y cifras, de la actividad y los recursos del Tribunal de Cuentas en los últimos años.

➤ Fiscalización y control

GRÁFICO 6 – NÚMERO DE FISCALIZACIONES DEL TCU 2011-2014



Fuente: Lista del control 2011-2014 del TCU³

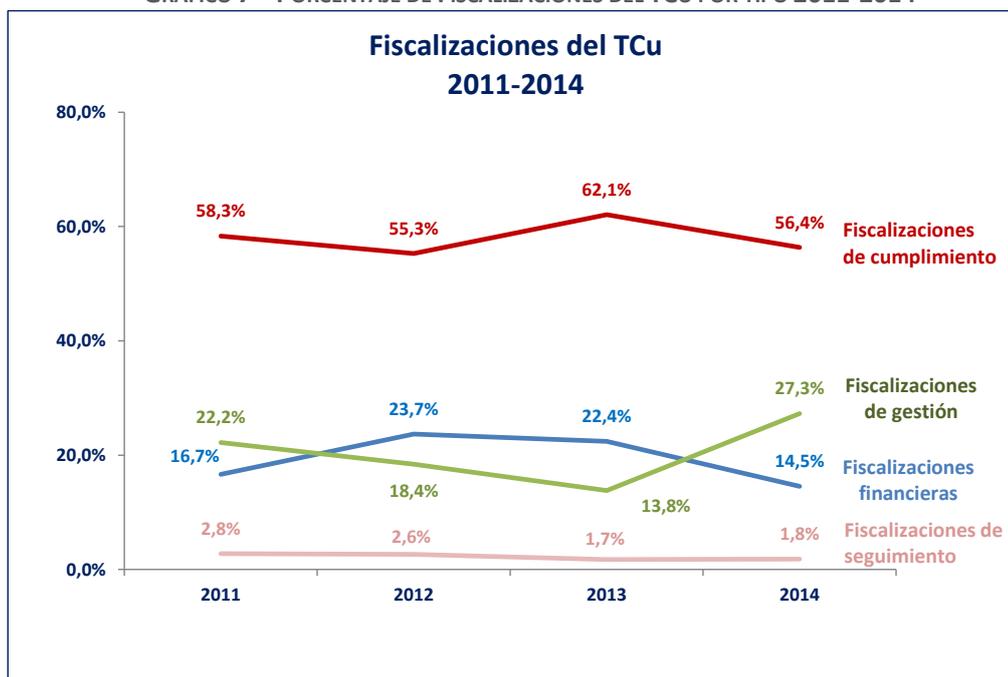
En 2013 y 2014, el número aprobado de fiscalizaciones muestra un incremento del 61,1 % y del 52,81%, respectivamente, frente a 2011.

Hay que señalar que la mayoría de las fiscalizaciones realizadas corresponde a las de cumplimiento, que representan casi el 60 % del total de las fiscalizaciones realizadas por el TCU. El número de fiscalizaciones con un objetivo único de seguimiento, que sólo realizan dos departamentos, es de una al año⁴.

³ La clasificación de las fiscalizaciones la realizaron los respectivos departamentos teniendo en cuenta el tipo de fiscalización prevaleciente.

⁴ Se debe señalar que del análisis de 17 procedimientos de auditoría, resultó que además de otros objetivos, estas incluyen dentro de su alcance, la verificación del cumplimiento de recomendaciones anteriormente formuladas.

GRÁFICO 7 – PORCENTAJE DE FISCALIZACIONES DEL TCU POR TIPO 2011-2014



Fuente: Lista del control 2011-2014 del TCU

➔ Función de enjuiciamiento

CUADRO 1: Sección de Enjuiciamiento - Sala de Justicia

2014 – Procedimientos iniciados		2014 – Procedimientos resueltos	
Recursos de apelación	18	Recursos de apelación	22
Procedimientos de reintegro por alcance	14	Sentencias	13
Juicios de cuentas	1	Autos	9
Acción Pública	3	Recursos del art. 48.1 de la Ley 7/88	16
Recursos del art. 48.1 de la Ley 7/88	17	Recursos del art. 46.2 de la Ley 7/88	3
Recursos del art. 46.2 de la Ley 7/88	2		

- Podemos observar que la gran mayoría de los procedimientos de la Sección de enjuiciamiento corresponden a reintegros por alcance, con un número limitado de otros procedimientos.

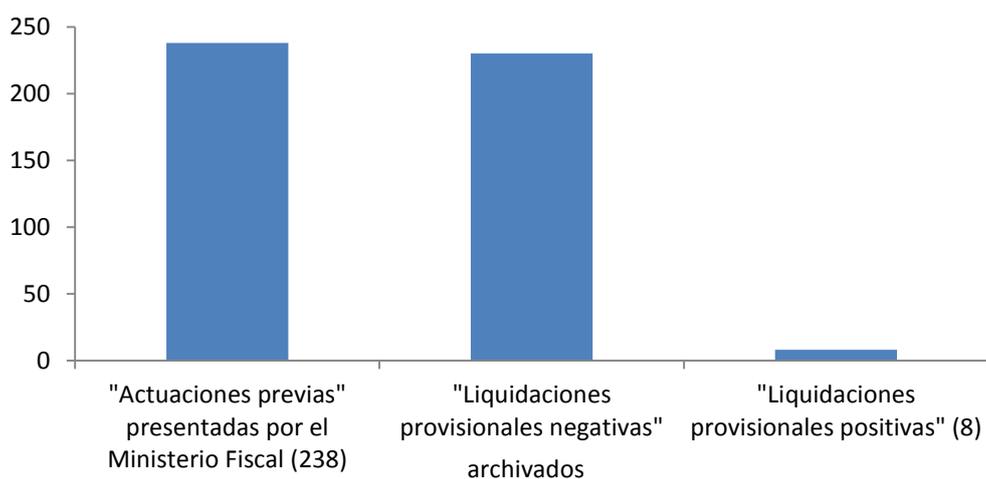
2. El Tribunal de Cuentas de España

CUADRO 2 – Sección de Enjuiciamiento - Departamentos

	2013	2014		
		Ingresados	Resueltos	Pendientes
DILIGENCIAS PRELIMINARES	130	434	431	133
Traslados de la Sección de Fiscalización	79	200	221	58
Traslados de los OCEX	27	106	93	40
Traslados de otras Instituciones Publicas	7	51	45	13
Acciones públicas	16	44	49	11
Otras	1	33	23	11
PROCEDIMIENTOS DE REINTEGRO POR ALCANCE	255	355	302	308
Sentencias	-	-	23	-
Autos definitivos en fase declarativa	-	-	255	-
Autos definitivos de ejecución	-	-	24	-
EXPEDIENTE DE CANCELACIÓN DE FIANZAS	0	41	38	3

- Esto supone un gran volumen de trabajo para la unidad de Actuaciones Previas, que tramita las actuaciones previas de instrucción en casos de recuperación de fondos públicos.
- El número de sentencias (23) es reducido teniendo en cuenta el número de procedimientos de reintegro por alcance (302).
- Otro hecho destacable es el elevado grado de procedimientos iniciados por la Fiscalía, frente a los resueltos con liquidación provisional positiva, como podemos observar en el gráfico siguiente:

GRAFICO 8 – ESTADÍSTICAS DE LA UNIDAD DE ACTUACIONES PREVIAS (2014)



➤ Recursos humanos

- A finales de 2014, el TCU contaba con una plantilla total de 750 personas (582 funcionarios y eventuales, 168 empleados laborales) organizada del siguiente modo: Presidencia (24 agentes), Sección de Enjuiciamiento (108), Sección de Fiscalización (434) y servicios administrativos (184).
- Los puestos de nivel superior ascienden a 138 (tales como Secretario General, Gerente, Interventor, Directores Técnicos, Subdirectores, Subdirectores adjuntos) y representan el 18,4 % de la plantilla.
- Entre 2005 y 2014, el TCu utilizó tres procedimientos diferentes de designación de personal: Oposiciones de ingreso; concursos y libre designación para promociones internas y nombramientos del personal de otras administraciones.
- Durante este periodo, el procedimiento de libre designación fue el más frecuente, con un total del 38 % de los nombramientos, y alcanzó su nivel máximo en los años 2013 y 2014, **durante los cuales este procedimiento se aplicó a 64 y 25 nombramientos respectivamente (75 % y 86 % de todos los nombramientos de esos años)**⁵

CUADRO 3 – Nombramientos clasificados por procedimiento y por año

AÑO	OPOSICIONES (A1/A2)	CONCURSO (A2/C1/C2)			LIBRE DESIGNACIÓN (A1)			OPOSICIONES PERSONAL LABORAL		
		(1)	(2)	Total	(3)	(4)	Total	(5)	(6)	Total
2005	13				10	2	12	3	1	4
2006					9	2	11	4	10	14
2007	16	31	16	47	7	3	10			
2008		30	11	41	27	1	28	3	5	8
2009	14				12	2	14	26	33	59
2010		33	12	45	8	3	11			
2011					2	2	4			
2012		23	7	30	15	1	16			
2013		19	2	21	56	8	64			
2014			2	2	15	10	25	2		2
TOTAL	43	136	50	186	161	34	195	38	49	87

Fuente: TCu

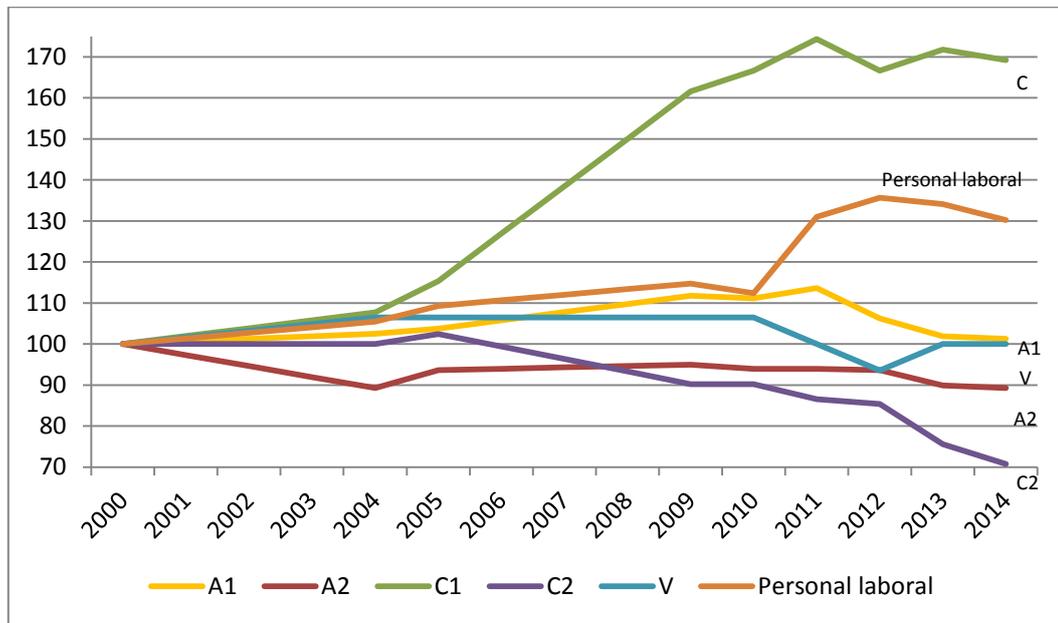
- (1) Funcionarios destinados en el Tribunal de Cuentas que han obtenido nuevos puestos de trabajo en el mismo por el procedimiento de concurso
- (2) Funcionarios procedentes de otros Ministerios u Organismos que han obtenido puestos de trabajo en el Tribunal de Cuentas por el procedimiento de concurso
- (3) Funcionarios destinados en el Tribunal de Cuentas que han obtenido nuevos puestos de trabajo en el mismo por el procedimiento de libre designación
- (4) Funcionarios procedentes de otros Ministerios u Organismos que han obtenido puestos de trabajo en el Tribunal de Cuentas por el procedimiento de libre designación
- (5) Personal laboral incorporado al Tribunal de Cuentas por oposición, turno de promoción interna
- (6) Personal laboral incorporado al Tribunal de Cuentas por oposición, turno libre

⁵ Se señala que de 2010 a 2014 se restringió en gran medida la posibilidad de llevar a cabo procedimientos de contratación de personal por oposición : solamente uno de cada diez puestos vacantes, según las Leyes presupuestarias

2. El Tribunal de Cuentas de España

- La evolución del número de personal desde 2000 muestra una población relativamente estable en los funcionarios de las categorías A2, C2 y V. El incremento global de la plantilla desde 2000 se debe al incremento del personal laboral (+ 42 %) y de funcionarios de las categorías A1 (+11 %) y C1 (+94 %).

GRÁFICO 9 –EVOLUCIÓN INDEXADA DEL NÚMERO DE PERSONAL POR CATEGORÍAS (2000 = 100)



Museo

3. Fortalezas, aspectos a mejorar y recomendaciones

3.1 Independencia

¿Cuenta el TCu con un marco constitucional, reglamentario o legal apropiado y eficaz, así como con procesos y prácticas que garanticen la independencia de la EFS?

Fortalezas

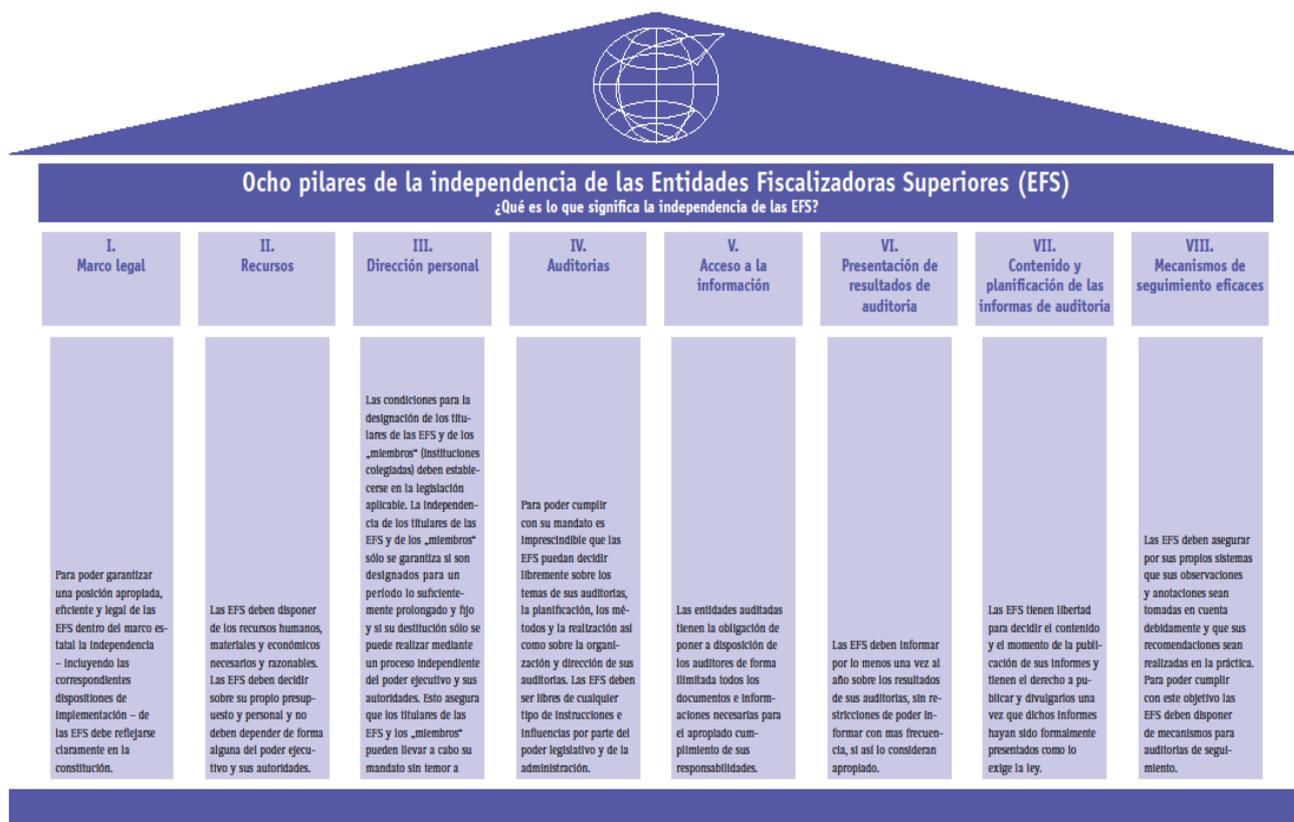
- El TCu es una institución con **consagración constitucional**.
- El TCu tiene una cultura corporativa que potencia y garantiza la **autonomía intelectual y técnica** de los auditores y demás participantes en los procedimientos de auditoría.
- El TCu **ejercita sus atribuciones de acuerdo con normas constitucionales y legales** y adopta sus decisiones conforme a derecho y sobre la base de las pruebas presentadas en juicio y de las observaciones y conclusiones de los informes aprobados por el Pleno.
- El TCu tiene la facultad de planificar libremente su actividad de control.
- El TCu tiene la **autonomía necesaria para contratar y gestionar recursos humanos** para desempeñar su misión.
- El TCu tiene **autonomía legal** para garantizar la disponibilidad de los **recursos materiales** esenciales para el desenvolvimiento de sus tareas.
- El TCu tiene **libre acceso, con algunas limitaciones, a la información** que considere necesaria para su actividad de fiscalización.

Aspectos a mejorar

- El marco jurídico que rige el procedimiento de **nombramiento y renovación de los Consejeros** del TCu podría ser objeto de revisión para fortalecer su independencia.
- La percepción pública de influencia política en los consejeros del TCu, aunque del trabajo realizado no se evidenciaron hechos concretos que pudiesen resultar de tal influencia.

3. Fortalezas, aspectos a mejorar y recomendaciones

- Existen **limitaciones** de acceso a datos pertinentes, p. ej. cuentas consolidadas para el control de las cuentas de los partidos políticos, sin perjuicio de las modificaciones en la regulación del deber de colaboración introducidas por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos.
- La existencia de una **unidad de partidos políticos** supervisada por dos Consejeros de Cuentas constituye **una excepción** a la estructura de la Sección de Fiscalización.
- El **derecho de voto del Fiscal** en el Pleno **no es compatible** con la naturaleza específica de sus funciones.
- Ausencia de un sistema de rotación periódica de los consejeros de la Sección de Fiscalización.



Recomendaciones sobre la Independencia

1. Revisar los procedimientos de designación de los Consejeros de Cuentas, y en concreto definir criterios objetivos y precisar con más detalle las condiciones de acceso al cargo.
2. Reconsiderar la duración del mandato de los Consejeros de Cuentas estableciendo por ejemplo mandatos más largos no renovables, y teniendo en cuenta la posibilidad de efectuar los nombramientos de Consejeros en momentos diferentes.
3. La participación del Fiscal en las sesiones del Pleno no debe incluir el derecho de voto, debiendo limitarse a la emisión de dictámenes.
4. Elegir periódicamente por sorteo a un Consejero responsable del control de la contabilidad de los partidos políticos (por ejemplo, cada tres años).
5. Establecer un sistema de rotación de los Consejeros de la Sección de Fiscalización.

Nota: Las recomendaciones 1, 2 y 3 requieren una modificación legislativa



Sala de Plenos

3.2 Función Fiscalizadora

¿Se ajustan las normas de auditoría del TCu a las normas profesionales de auditoría internacionales y se aplican eficazmente?

¿Cuenta el TCu con normas institucionalizadas, procesos, manuales de auditoría y normas de ejecución para la planificación, ejecución, notificación, control de calidad y seguimiento de las fiscalizaciones financieras, de cumplimiento y de gestión, y para la Declaración sobre la Cuenta General del Estado y la fiscalización de la contabilidad de los partidos políticos?

¿Se aplican y supervisan eficazmente estas normas?

Fortalezas

- El TCu **aprobó** en diciembre de 2013 **un conjunto de normas sobre la función fiscalizadora** y el 30 de Abril de 2015, un *Manual de fiscalización operativa o de gestión*. Están en fase de preparación avanzada un *Manual de procedimientos de fiscalización* de regularidad y un *Manual de estilo*.
- En 2014 se elaboraron y aprobaron **nuevas reglas metodológicas de auditoría** aplicables a todos los departamentos, de acuerdo con las ISSAIs.
- **El personal** tiene un alto grado de compromiso y de sentido de la responsabilidad y, en general, competencias técnicas suficientes.

- **Las fiscalizaciones se llevan a cabo de conformidad con las prácticas, procedimientos y medidas de control de calidad establecidos** por el TCu, que en general **son conformes a las normas internacionales**, a fin de facilitar la información objetiva y fáctica de las constataciones de fiscalización.
- Existe un compromiso de modernización que se refleja en la preparación, aprobación y aplicación de orientaciones técnicas como el Cuestionario normalizado general de autoevaluación, aprobado en octubre de 2014, que constituye un paso positivo en el control de calidad de la documentación.
- **Las actividades de fiscalización son objeto de planificación a todos los niveles** y se desarrollan conforme al programa de trabajo anual del Tribunal.
- **Los informes en general están bien estructurados** en el plano técnico y revelan conocimientos sólidos sobre los hechos y problemas sujetos a análisis. Siguen una estructura lógica y las conclusiones se ajustan a las preguntas establecidas con anterioridad, y existe un hilo lógico entre las observaciones y las recomendaciones pertinentes.
- En los informes se exponen claramente el enfoque y alcance de la fiscalización, los criterios aplicados, los hechos identificados y los análisis realizados.
- El Tribunal dispone de **evidencia de auditoría suficiente y apropiada** para respaldar las conclusiones de sus informes.
- En todos los informes **el procedimiento contradictorio se llevó a cabo correctamente y, a partir de 2015, incluye la publicación de las alegaciones.**
- El control de calidad de la ejecución de las fiscalizaciones se lleva a cabo en forma de comentarios, propuestas y sugerencias formuladas por los Consejeros de Cuentas.
- **Las entidades auditadas y las partes interesadas** parecen **atribuir un nivel aceptable de rigor** al contenido de los informes del Tribunal y a la profesionalidad de sus auditores.
- Se aplica una herramienta electrónica de auditoría para obtener una documentación uniforme y sistematizada de soporte a las fiscalizaciones, aunque su uso tendría que extenderse de modo general a todos los auditores.

3. Fortalezas, aspectos a mejorar y recomendaciones

- **Las plataformas electrónicas de rendición de cuentas son utilizadas por las entidades locales**, las empresas públicas y los departamentos de otros organismos públicos.

Aspectos a mejorar

- **Cabe reflexionar sobre la organización actual** de la Sección de Fiscalización considerando la evolución del sector público y los nuevos entornos de auditoría.
- Ausencia de un plan de fiscalización plurianual.
- El programa anual de fiscalización no contiene un cronograma de asignación de recursos de personal.
- Hay **falta de coordinación, comunicación y armonización** entre los distintos **departamentos de fiscalización** en lo referente a prácticas, procedimientos y supervisión en materia de auditoría.
- De conformidad con las ISSAI 100, 200, 300 y 400, las Directrices Técnicas tendrían que detallar más la planificación del trabajo de auditoría en lo referente, por ejemplo, a la evaluación de riesgos, posibles fuentes probatorias, criterios, metodología, materialidad, plazos e hitos principales de un proyecto y los puntos clave de control.
- No resulta apropiado que las Directrices Técnicas sean aprobadas por el Pleno del TCu y no por su Sección de Fiscalización.
- **Los plazos** contenidos en las Directrices Técnicas **no son realistas** y rara vez se cumplen.
- Actualmente no existen en el TCu algunos elementos del marco de control de calidad previstos en la ISQC1 o la ISSAI 40 (p. ej., revisiones de control de calidad del encargo, en concreto la parte referente a la calidad de la evidencia de auditoría o a la garantía de calidad).
- **Los informes** son largos y en general **no resultan de fácil lectura**, incluso cuando se trata de un lector con gran interés por su contenido.
- En algunos casos, los informes tendrían que explicar mejor la importancia relativa (materialidad) de las diferentes constataciones.
- En la mayoría de los casos, transcurre mucho tiempo entre el principio y el fin de las fiscalizaciones, lo que limita su utilidad y oportunidad.

- La herramienta electrónica de ayuda a la auditoría tendría que ser utilizada más sistemáticamente por todos los auditores.
- El Tribunal carece de una base de datos para registrar todas las recomendaciones. Se emprendió un número muy limitado de auditorías con un objetivo único de seguimiento.
- Solo en un número muy limitado de casos, se aplican enfoques basados en riesgos, además de los basados en sistemas, según establecen las normas internacionales.
- No se utilizan imágenes (diagramas, gráficos, cuadros, fotografías) tan a menudo como sería aconsejable para ayudar al lector a entender mejor los informes.



Recomendaciones sobre la función de fiscalización

1. El TCu debería analizar la posibilidad de emprender un estudio para identificar los desafíos planteados actualmente en su entorno de auditoría y en el sector público para adaptar a ellos la organización de la Sección de Fiscalización.
2. Desarrollar un conjunto completo de normas de auditoría, asegurar su difusión y formar a los auditores para su aplicación.
3. Los calendarios de las Directrices Técnicas deberían ajustarse a los calendarios del programa anual y ser realistas.
4. Las Directrices Técnicas tendrían que ser aprobadas por la Sección de Fiscalización del TCu.
5. Mejorar la puntualidad de las fiscalizaciones para garantizar su utilidad.
6. El TCu debería considerar la posibilidad de incluir un sumario ejecutivo al inicio de todos sus informes para hacerlos accesibles a un público más amplio.
7. Establecer un sistema de seguimiento de las recomendaciones contenidas en los informes de fiscalización, que incluya una adecuada revisión y evaluación de su grado de aplicación.
8. Habría que establecer gradualmente un marco completo de control de calidad conforme a la ISSAI 40.
9. Garantizar la coordinación, comunicación, armonización y un uso más generalizado de las herramientas informáticas en los procedimientos de auditoría y control.

Nota: La recomendación 4 requiere modificación legislativa



Fondos históricos

3.3 Función de Enjuiciamiento

¿Respeta la actividad jurisdiccional del TCU las debidas garantías procesales, y resulta eficaz?

Fortalezas

- Los procesos jurisdiccionales están bien organizados y documentados.
- Los procesos jurisdiccionales respetan las garantías procesales y el derecho de defensa y las garantías de las partes.
- La organización de la Sección de Enjuiciamiento resulta en general idónea para el ejercicio de sus funciones.
- Los departamentos de la Sección de Enjuiciamiento disponen de suficientes recursos humanos para el desenvolvimiento de sus tareas.
- El personal tiene un alto grado de compromiso y de sentido de la responsabilidad y, en general, competencias técnicas suficientes.

Aspectos a mejorar

- Las normas procesales no son ni claras ni coherentes ya que se remiten en exceso a la aplicación subsidiaria de otras leyes de enjuiciamiento (civiles y administrativas).

3. Fortalezas, aspectos a mejorar y recomendaciones

- La adopción incorrecta de una definición excesivamente amplia del reintegro por alcance ha provocado distorsiones y retrasos del procedimiento jurisdiccional.
- La participación de los Consejeros de la Sección de Enjuiciamiento en el debate y la votación de los informes de fiscalización no es apropiada para garantizar la imparcialidad de sus decisiones jurisdiccionales.
- La relación funcional entre la Sección de Fiscalización, la Fiscalía, la Unidad de Actuaciones Previa y los departamentos de enjuiciamiento no resulta eficaz por una insuficiente articulación.
- La Unidad de Actuaciones Previa carece de un marco institucional adecuado para el ejercicio de sus funciones.
- La Unidad de Actuaciones Previa no dispone de una estructura apropiada de recursos humanos y materiales para responder con prontitud y eficacia a las numerosas solicitudes recibidas.
- Inexistencia de sanciones pecuniarias por el recurso abusivo a procedimientos jurisdiccionales.
- No existen motivos para la existencia de tres secretarías separadas en la Sección de Enjuiciamiento, ya que todos los procedimientos se distribuyen equitativamente.
- Implantación de un sistema electrónico de gestión de los procedimientos de enjuiciamiento contable.



Sala de Justicia

Recomendaciones sobre la función de enjuiciamiento

1. Los Consejeros de la Sección de Enjuiciamiento no deberían debatir y votar los informes de fiscalización.
2. Habría que revisar la legislación para establecer un único procedimiento para los reintegros por alcance y los juicios de cuentas.
3. La instrucción de los procedimientos tendría que corresponder a la Unidad de Actuaciones Previas, bajo la supervisión de la Fiscalía.
4. La Unidad de Actuaciones Previas debería disponer de recursos humanos adecuados al volumen y trascendencia de su trabajo.
5. Habría que implantar un sistema electrónico de gestión de los procedimientos de enjuiciamiento contable.
6. Tendría que considerarse la posibilidad de crear una secretaría única para la Sección de Enjuiciamiento.
7. El TCu debería tener competencias sancionadoras, en caso de infracciones fiscales que no supongan un perjuicio para las finanzas públicas como:
 - inaplicación injustificada de las recomendaciones del Tribunal,
 - infracción de la normativa de contratos públicos.

Nota: Las recomendaciones 1, 2, 3 y 7 requieren modificación legislativa.

3.4 El Tribunal de Cuentas y los OCEX

Fortalezas

- El marco jurídico de control de las entidades públicas establece la cooperación requerida entre el TCu y los OCEX, en virtud de la cual estas entidades deberán llevar a cabo trabajos de fiscalización específicos cuando el TCu lo considere necesario y tendrán la obligación de informar de los resultados de su actividad de control.
- La constitución de una plataforma para la rendición de cuentas de las entidades locales.
- La existencia de convenios y comisiones de coordinación entre el TCu y los OCEX.

Aspectos a mejorar

- La superposición de funciones de control externo entre el TCu y los OCEX puede conducir a redundancias o lagunas de la actividad de control.
- Profundizar la definición de metodologías y acciones comunes en materia de fiscalización.
- Número limitado (cuatro en 2013-2014) de auditorías conjuntas.
- Hay casos en los que el TCu no tiene conocimiento de los informes de los OCEX, y por tanto no los tiene en cuenta al ejercitar su propia función de control en ámbitos concomitantes.
- No existe un procedimiento establecido para informar a los OCEX del resultado de los procedimientos de responsabilidad contable con origen en su actividad de control.

Recomendaciones sobre las relaciones entre el TCu y los OCEX

1. Intensificar el compromiso con los OCEX para profundizar un diálogo constructivo y productivo que evite redundancias y lagunas de control en las actividades.
2. Aumentar la cooperación y coordinación con los OCEX, con el fin de optimizar el control externo del sector público.
3. Establecer una comunicación puntual de los resultados de los procedimientos de responsabilidad contable con los OCEX correspondientes.



Congreso de los diputados

3.5 Transparencia y *Accountability*



Fortalezas

¿Es el TCu transparente en su actividad?

¿Mantiene el TCu procedimientos, procesos y prácticas que garanticen una transparencia y rendición de cuentas apropiadas?

¿Están establecidos y funcionan los procedimientos de gestión interna de manera transparente?

¿Consideran las partes interesadas que la actividad del TCu es relevante, útil y transparente?

- En los últimos años el Tribunal ha adoptado una política de apertura hacia la sociedad.
- El Tribunal tiene en su página web general una sección dedicada a la transparencia, con información que, en determinados ámbitos, va más allá de sus obligaciones legales.
- La herramienta de rendición telemática de cuentas de las entidades locales permite a los ciudadanos consultar directamente esta información. La publicación de las memorias del Tribunal permite a los ciudadanos y demás partes interesadas (como los poderes legislativo, ejecutivo y judicial) informarse de la labor realizada por la Institución.
- Los informes de fiscalización y las decisiones jurisdiccionales se publican en su sitio web.

Prácticas en las EFS revisoras



Tribunal de Contas de Portugal

Las cuentas anuales del Tribunal de Contas 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.



Tribunal de Cuentas Europeo

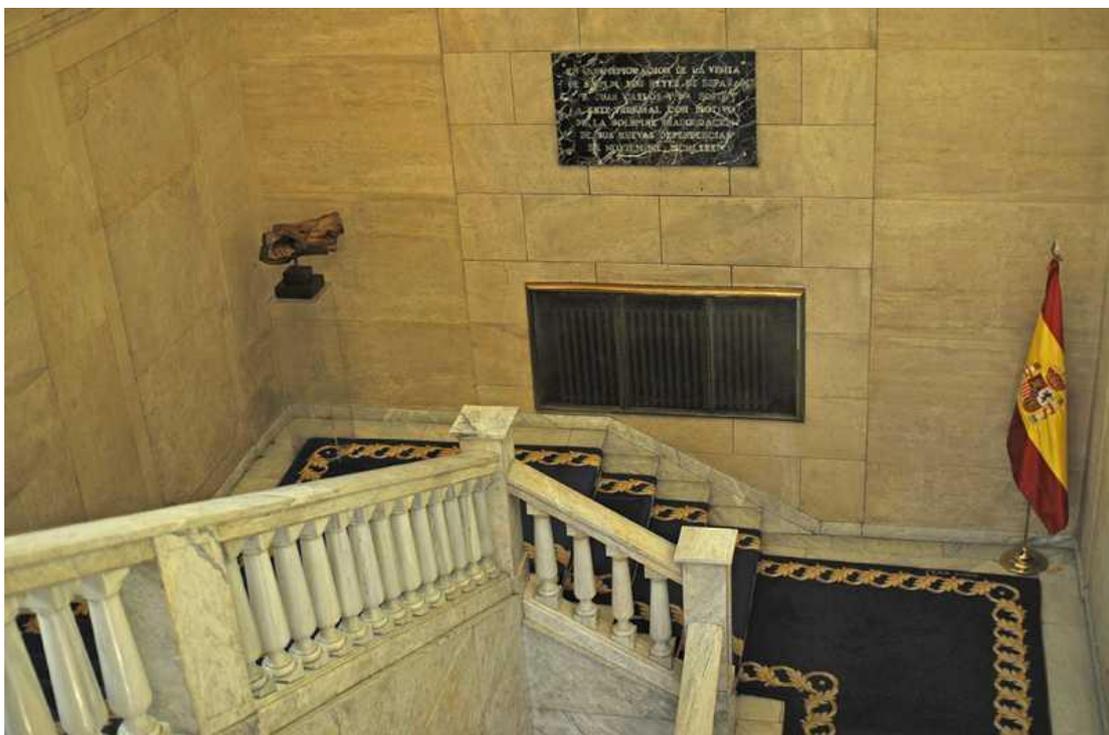
El TCE debe producir sus cuentas anuales, que han de ser auditadas por una entidad externa e independiente, contratada para este efecto. Sobre la base de sus propias verificaciones, y de las que resultan del trabajo del auditor interno, los auditores externos emiten una opinión sobre la fiabilidad de las cuentas y la eficacia de la gestión financiera del TCE. 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.

Aspectos a mejorar

- ➔ El TCu todavía tiene que elaborar y aplicar un plan estratégico.
- ➔ La comunicación interna es insuficiente.
- ➔ La Intranet no está adecuadamente estructurada y no incluye la información necesaria para que pueda ser utilizada para compartir conocimientos.
- ➔ Carencia de un plan y metodología global de gestión de riesgos en el ámbito de la gobernanza.
- ➔ No hay procedimientos y prácticas internos para impedir y resolver posibles conflictos de intereses.
- ➔ Hay un recurso excesivo al procedimiento de libre designación.
- ➔ El marco de control de calidad está implantado solo parcialmente.
- ➔ El TCu carece de cuentas propias, a pesar de las diligencias formales emprendidas por el Tribunal para resolver esta carencia.

Recomendaciones sobre Transparencia y *Accountability*

1. Desarrollar el proceso de planificación estratégica.
2. Desarrollar la política de comunicación.
3. Efectuar ajustes en la Intranet para que sirva de instrumento para compartir conocimientos.
4. Formalizar un código ético que contenga, entre otros, instrumentos y herramientas para prevenir y resolver conflictos de intereses.
5. Considerar la posibilidad de aprobar y publicar un plan de gestión de riesgos en el ámbito de la gobernanza, con una metodología adecuada para la implementación de sus objetivos estratégicos.
6. Garantizar la disponibilidad de unas cuentas separadas del TCu que deben ser auditadas por una entidad externa independiente.



Escalera principal



Entrada principal

3.6 Gestión interna

¿Está orientada la gestión interna de la institución a apoyar sus funciones esenciales con eficacia y eficiencia?

¿Han creado los dirigentes del TCu un clima que realmente favorezca la responsabilidad, la rendición de cuentas y la gestión del rendimiento de su plantilla?

¿Ha establecido el TCu una planificación estratégica y un sistema de supervisión para gestionar adecuadamente sus recursos humanos y financieros con arreglo a su estrategia general?

¿Se han establecido funciones de gestión interna eficaces que sirvan de apoyo a la función esencial de auditoría? Se examinan los siguientes ámbitos:

- a) Gestión de recursos humanos*
 - b) Gestión presupuestaria*
 - c) Contratación*
 - d) Informática*
 - e) Control interno*
-

3.6.1 Gestión de recursos humanos

Fortalezas

- La **cualificación** del personal que trabaja en el área de recursos humanos es **adecuada** y el número de efectivos es **suficiente**.
- La **aprobación** del primer Plan de Igualdad para Mujeres y Hombres del Tcu, efectuada por el Pleno, en su sesión de 29 de septiembre de 2014.
- Los procedimientos de contratación del TCu están definidos por ley, son públicos y en general, fomentan la diversidad.
- **Las oposiciones** están en general **bien organizadas**, siguen unos criterios **claramente definidos** y los candidatos pasan por una evaluación exhaustiva antes de su designación. Además, los comités de selección están compuestos por miembros internos y externos y las evaluaciones se efectúan de manera anónima. Por consiguiente, este tipo de procedimiento de selección es **muy objetivo**.
- Existe un **buen equilibrio de géneros** en el personal directivo del TCu (mujeres: 47 %, hombres: 53 %)
- El TCu elabora un **plan de formación anual**, en el que se detallan las actividades de formación previstas para el año siguiente y se publican las condiciones con arreglo a las cuales el personal puede asistir a las sesiones de formación. Dicho plan se basa en un proceso de consulta con todas las unidades.
- El TCu **organiza formación para el nuevo personal** contratado a través de procedimientos de oposiciones.
- La formación organizada para auditores consiste en cursos sobre el Plan general de contabilidad y las cuentas anuales, los sistemas de información en las administraciones públicas, el Muestreo de la Unidad Monetaria y, desde 2015, sobre la aplicación de las normas de auditoría del TCu.

Prácticas en las EFS revisoras



Se publica anualmente un informe con los principales indicadores y datos estadísticos relativos a la gestión de los recursos humanos, como, por ejemplo:

- Volumen de empleo;
- Distribución por género;
- Distribución por carreras;
- Trabajadores por nivel de estudios;
- Trabajadores por escalón de edad;
- Grado de absentismo;
- Rotación;
- Previsión de la evolución de carreras;
- Formación profesional.

Aspectos a mejorar

- ➔ El TCu no cuenta con una **estrategia de recursos humanos**.
- ➔ La diversidad de disposiciones jurídicas aplicables al personal del TCu genera conflictos y divisiones
- ➔ La **proporción entre personal y directivos** (1:4, 4) es demasiado baja (véase el cuadro más adelante).
- ➔ Con respecto a la rotación de puestos, el período medio de permanencia del personal en el mismo puesto es excesivo (véanse detalles en el gráfico 10). **No se han definido criterios y procedimientos que apoyen la rotación del personal**. La ausencia de una política de rotación de puestos resulta crítica si el personal que ocupa puestos o tareas particularmente sensibles no rota de manera periódica.
- ➔ Comunicación interna de las decisiones del Pleno y de La Comisión de Gobierno del TCu en materia de recursos humanos.
- ➔ Aunque las regulaciones aplicables a los funcionarios exigen la evaluación del personal, el TCu **no dispone de un sistema para definir objetivos y evaluar el rendimiento**.
- ➔ Los complementos salariales ligados a la productividad no dependen de los objetivos sino de la presencia física. La proporción del salario que se supone que va asociada a la productividad se distribuye de manera equitativa a todo el personal de la misma categoría.
- ➔ El procedimiento de contratación de personal más exhaustivo y objetivo, las oposiciones, solo dio lugar a un número reducido de incorporaciones.

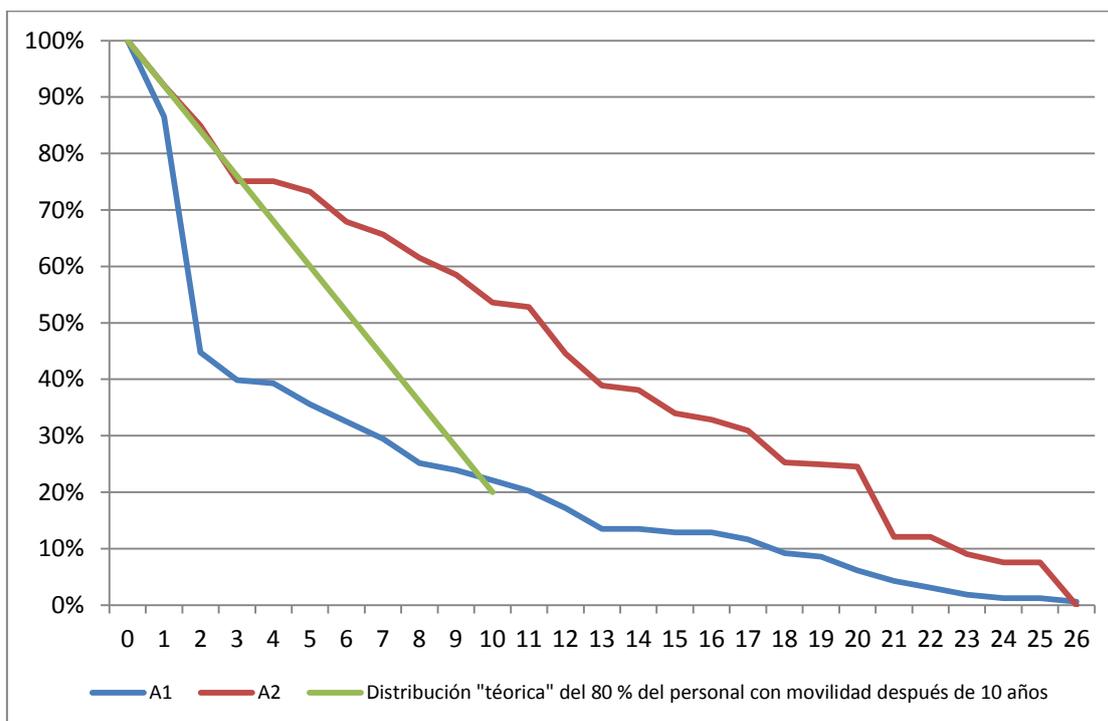
3. Fortalezas, aspectos a mejorar y recomendaciones

- Según la legislación, el procedimiento de **libre designación** debe limitarse a un número reducido de puestos en el sector público, y cada nombramiento debe justificarse sobre la base de la experiencia de los candidatos en relación con la descripción del puesto específico.
- En el TCu, la libre designación es el único procedimiento aplicado a todos los nombramientos en los niveles 28 a 30, lo que significa que, en el período 2005-2014, el 38 % de todos los nombramientos siguió este procedimiento. Por otra parte, la evaluación de los candidatos es efectuada por una única persona y **no sigue unos criterios claros y objetivos**.
- El TCu no dispone de una **descripción de puestos** detallada para los distintos tipos de puestos, como se exige para la contratación y la evaluación del personal.
- El plan de formación anual no sigue ningún enfoque estratégico.
- El programa de formación anual del TCu **no abarca todas las competencias** necesarias (por ejemplo, técnicas de presentación, técnicas para entrevistas, ética, gestión del rendimiento y liderazgo). La participación de los funcionarios del TCu en los cursos del INAP y otras actividades de formación externa –que incluyen partes de esas competencias– resulta muy limitado.
- Las normas internacionales de formación en el ámbito de la auditoría exigen un desarrollo profesional continuado de 120 horas, en cada tres años. En los programas de formación para 2013 y 2014 el TCu limitó la asistencia a cursos a 30 horas al año.
- No se han implantado de manera adecuada herramientas de gestión para supervisar y evaluar el impacto del desarrollo profesional y de la formación del personal.
- La evaluación anual de necesidades de personal se basa en el número de puestos vacantes disponible y no contiene un **análisis de las necesidades reales** de las distintas unidades del TCu.

CUADRO 4 – FORMACIÓN 2013/2014

Formación	2013	2014
Presupuesto empleado (€)	25 234	35 160
N.º de cursos organizados en el TCu	13	15
Cursos de auditoría	9	9
N.º de peticiones de formación	1 011	1 351
N.º de peticiones aprobadas	498	887
N.º de participantes que terminaron la formación	387	669
Horas de formación interna	5 911	9 197

GRÁFICO 10 – PORCENTAJE DEL PERSONAL CON MÁS DE X AÑOS EN EL MISMO PUESTO



3. Fortalezas, aspectos a mejorar y recomendaciones

CUADRO 5 – PROPORCIÓN DE PERSONAL Y DIRECTIVOS

Unidad	Total directivos	Otro personal	Total	Proporción de personal por directivo
Presidencia	7	17	24	2,4
Sección de Enjuiciamiento. Presidencia	5	36	41	7,2
Departamento 1º	4	16	20	4,0
Departamento 2º	4	16	20	4,0
Departamento 3º	3	24	27	8,0
Sección de Fiscalización. Presidencia	5	14	19	2,8
Departamento 1º	14	43	57	3,1
Departamento 2º	13	45	58	3,5
Departamento 3º	12	38	50	3,2
Departamento 4º	9	44	53	4,9
Departamento 5º	15	42	57	2,8
Departamento 6º	17	44	61	2,6
Departamento 7º	13	47	60	3,6
Partidos Políticos	3	16	19	5,3
Fiscalía	2	6	8	3,0
Intervención	1	3	4	3,0
Secretaría General	11	161	172	14,6
Tribunal de Cuentas	138	612	750	4,4



Biblioteca

Recomendaciones sobre la gestión de recursos humanos

1. Desarrollar una **estrategia de recursos humanos** en el marco de la estrategia global a largo plazo del TCu. Este documento orientativo debería servir para definir prioridades sectoriales, por ejemplo, en materia de formación, e incorporar objetivos mensurables y oportunos que se han de supervisar anualmente a través de indicadores de resultados clave.
2. **Plantear una nueva definición del estatuto jurídico del personal al servicio del TCu y actualizar las políticas y procedimientos de recursos humanos**, con los fines siguientes:
 - Hacer de las **oposiciones y concursos de mérito** los principales procedimientos de incorporación y nombramiento, reservando el procedimiento de libre designación para casos excepcionales y debidamente justificados. Este tipo de designaciones no debe dar lugar a un puesto permanente en el TCu;
 - Definir **requisitos y criterios objetivos con respecto** a la ocupación de puestos, favoreciendo las capacidades técnicas y especializadas (por ejemplo, la experiencia adquirida en la auditoría, contabilidad y en funciones generales de control);
 - Definir con claridad y exactitud las funciones y responsabilidades de cada puesto, así como una **descripción exhaustiva de puestos**;
 - Crear un **entorno más orientado a los resultados**, implantando un sistema de evaluación del rendimiento del personal y de los directivos que se utilice para sus promociones y para una retribución ligada al rendimiento;
 - Introducir una **política de rotación del personal**, en particular para la sección de fiscalización y para el personal auditor respectivo, basada en la ley (artículo 81 de la Ley 7/2007, de 12 de abril) y en las normas internacionales.
3. Reforzar la comunicación interna de las decisiones del Pleno y de la Comisión de Gobierno en materia de recursos humanos.

Recomendaciones sobre la gestión de recursos humanos

4. Establecer un **mínimo de horas de formación por auditor y año**, de conformidad con las normas internacionales.
5. Ampliar el alcance de los cursos de formación ofrecidos por el TCu, basándose en una evaluación de las necesidades de participación y teniendo en cuenta nuevos ámbitos de fiscalización, la ética, la gestión del rendimiento y el liderazgo, bien así la formación ofrecida por el INAP.

Nota: Parte de la recomendación 2 requiere modificación legislativa.

3.6.2 Gestión presupuestaria y control interno

Fortalezas

- La función de control del interventor para asegurar la legalidad y regularidad de las operaciones en el marco legislativo existente.
- Personal competente y asignación adecuada de funciones y responsabilidades relativas a actividades presupuestarias y financieras.
- El sistema informático interno del TCu utilizado para la gestión financiera y presupuestaria, así como para la elaboración de informes en esta área, es adecuado.

Aspectos a mejorar

- El TCu no tiene cuentas propias, ya que estas forman parte de las cuentas de la Administración pública española, que son gestionadas por la Oficina de Contabilidad del Ministerio competente.
- Normas de control interno y de un manual de procedimientos sobre la gestión financiera y presupuestaria interna.
- El TCu no dispone de una función de auditoría interna para informar la institución sobre el tratamiento de riesgos de gestión y de la calidad de las operaciones de control interno.

Recomendaciones sobre la gestión presupuestaria y el control interno

1. Establecer una función de auditoría interna independiente.
2. Adoptar políticas y procedimientos presupuestarios y de control interno formales.



Pasillo interior

3.6.3 Contratación pública

Fortalezas

- Asignación adecuada de recursos financieros para las adquisiciones del TCu.
- Personal competente y con un alto grado de compromiso que garantiza una gestión eficaz de los procedimientos de contratación pública.
- En general, los procedimientos de contratación pública están organizados y documentados adecuadamente, e incluyen todos los elementos pertinentes de cada procedimiento.
- La actividad de contratación pública del TCu es globalmente conforme con el marco jurídico aplicable: la Ley de Contratos del Sector Público.
- Los bienes y servicios contratados en general responden a las necesidades operativas del TCu y se atienen a las normas y a la calidad necesarias.
- Las iniciativas adoptadas por el TCu para renegociar determinados contratos financieramente importantes han permitido obtener en último término reducciones de costes.
- El TCu adquiere bienes y servicios a través del sistema nacional centralizado de adquisición, lo que le permite beneficiarse de economías de escala.

Aspectos a mejorar

- El TCu no cuenta con una planificación plurianual de contratación pública basada en una evaluación de necesidades, conforme a la estrategia de la institución.
- Faltan manuales de procedimiento internos que sirvan de ayuda en la gestión de la contratación pública.
- El seguimiento y la supervisión de la correcta ejecución de los contratos, de conformidad con los términos definidos, son insuficientes.
- Puede mejorarse la competición en determinados contratos mediante una mayor publicidad.

Recomendaciones sobre la contratación pública

1. Introducir una planificación plurianual para la actividad de contratación pública basada en la evaluación de necesidades, conforme a una estrategia institucional global.
2. Implantar mecanismos de control interno para garantizar un seguimiento y una supervisión eficaces de la ejecución de los contratos, que incluya la posibilidad de contar con un equipo especializado y manuales orientativos.
3. Plantearse ampliar la publicidad de los procedimientos de licitación, en particular, en los contratos más importantes, además de la publicación en diarios oficiales.

3.6.4. Evaluación de las Tecnologías de Información

Fortalezas

- La reorganización y centralización del servicio informático decidida en febrero de 2015 brinda la oportunidad de establecer una mejor gobernanza y aumentar la eficiencia en este ámbito.
- La creación de una comisión de alto nivel (Comisión de estrategia TIC), que podría funcionar como un comité director informático.
- El compromiso y la competencia del personal informático del TCu.
- El desarrollo de una infraestructura global de TI, con la construcción y disponibilidad de nuevas oficinas.
- Existencia del Comité de Seguridad Informática.

Aspectos a mejorar

- Falta de un plan y un presupuesto anuales consolidados para las TI.
- Ausencia de una gestión de riesgos y seguridad informáticos.
- Actual dispersión de aplicaciones y servidores en el TCu.
- Protección de datos personales (Ley Orgánica de Protección de Datos - LOPD), y elementos esenciales del Esquema Nacional de Seguridad (ENS): política de seguridad, análisis de riesgos, gestión de riesgos y auditoría bianual de los sistemas de seguridad.
- Ausencia de la figura y la función de responsable independiente de la seguridad de la información en el TCu.

Recomendaciones sobre la evaluación de la informática

Con respecto a la gobernanza del servicio informático:

1. Garantizar la aplicación de la gran reforma informática decidida en febrero de 2015.
2. Determinar formalmente las prioridades estratégicas de buen gobierno de las TI y ser aprobadas por la Comisión de Estrategia TIC.

Con respecto a la seguridad:

3. Establecer formalmente objetivos para el cumplimiento del Esquema Nacional de Seguridad (ENS) y la Ley Orgánica de Protección de Datos (LOPD).
4. Crear una función independiente de seguridad de la información con un agente responsable de la seguridad de la información.

Con respecto al desarrollo y al mantenimiento de aplicaciones:

5. Definir y establecer una metodología de programación (selección de proyectos) y gestión de proyectos.
6. Garantizar la disponibilidad de personal de TI cualificado de la unidad central para todos los servicios del TCu.

