

# **VII JORNADAS EUROAMERICANAS DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES EUROSAI-OLACEFS**

---

**Tiflis (Georgia), 17 a 19 de septiembre de 2012**

**Sesión de trabajo I – “Fortalecimiento de la confianza de los destinatarios: fiscalización de la gestión, integridad, rendición de cuentas y máxima calidad”**

## **Tribunal de Cuentas (España)**

**“La participación del Tribunal de Cuentas en la reforma del sistema de rendición de cuentas”**

### **1. Introducción**

Las sociedades democráticas desarrolladas presentan un creciente interés de los ciudadanos en conocer y participar activamente en los asuntos relativos a la gestión pública. La concepción tradicional del ciudadano como un cliente de los servicios públicos debe entenderse superada por la que lleva a la consideración del mismo como un sujeto titular de derechos a quien los Poderes Públicos deben proporcionar oportuna satisfacción.

Resulta esencial para ello, en relación con la actividad económico-financiera del Sector Público, el papel que desempeñan las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), como el Tribunal de Cuentas español, en la medida que desarrollan su actividad

fiscalizadora sobre un aspecto de la realidad económica que presenta una gran relevancia y una elevada complejidad.

La gravedad de la crisis económica y financiera internacional en los últimos años hace necesario reforzar la actividad de control de las EFS, que ha sido objeto de crítica por parte de los medios de comunicación y de la sociedad. Los ciudadanos precisan conocer en qué medida las políticas públicas y los programas presupuestarios ejecutados han sido, además de conformes a la legalidad, eficaces y eficientes para la consecución de los fines que persiguen.

Las instituciones de control deben intensificar sus esfuerzos en épocas como la actual, siendo de la máxima importancia examinar la gestión pública tanto en su ejecución como en sus resultados, velando por la mayor austeridad en el uso de los recursos públicos. Además, la labor de las EFS debe incluir nuevos campos de actuación, como ocurre, entre otros ámbitos, con el control de las distintas medidas públicas de estímulo sobre la actividad económica y de reforzamiento del sistema financiero, que han implicado el empleo de un volumen muy significativo de fondos públicos.

Es preciso reforzar la confianza de los ciudadanos en los órganos de control y ello solo se puede conseguir mediante un mejor cumplimiento de sus fines, lo cual redundará, a su vez, en un mejor funcionamiento de la Administración Pública objeto de control.

## **2. Transparencia y rendición de cuentas**

Un elemento esencial para mejorar el control sobre la actividad económico-financiera pública es el relativo a la transparencia de la gestión, que implica la máxima accesibilidad a la información económico-financiera de las entidades públicas.

La transparencia constituye un objetivo estratégico, a través del cual se pretende lograr una Administración Pública abierta a los ciudadanos, que informe lo más ampliamente posible de la toma de decisiones, de la ejecución de las políticas públicas y de los resultados de su gestión, mediante información accesible, comparable y periódica.

Un pilar fundamental para lograr dicha transparencia consiste en establecer un adecuado sistema de rendición de cuentas, que permita a las instituciones de control verificar si la gestión de los responsables públicos ha sido correcta y adecuada y, en su caso, proceder a exigir las responsabilidades oportunas.

Gracias a estos principios de transparencia y de rendición de cuentas no solo se facilita la labor de control de las EFS, sino que además se proporciona a la sociedad información fiable y relevante sobre la actividad llevada a cabo por los responsables públicos, lo que permite ejercer directamente por parte de la ciudadanía un auténtico control social sobre las instituciones públicas.

En relación con todo lo anterior, es preciso hacer referencia a la reforma en el sistema de rendición de cuentas que se ha llevado a cabo en España en los últimos años, proceso en el que el Tribunal de Cuentas ha tenido una activa participación en su diseño, implantación y desarrollo, especialmente en el ámbito de la Administración Local, al que se hará mención destacada. La mejora en la rendición de cuentas de las Entidades Locales ha culminado con un proyecto más ambicioso, el denominado Portal de Rendición de Cuentas, dirigido a lograr la máxima transparencia mediante la puesta a disposición de todos los ciudadanos de la información sobre las cuentas rendidas del Sector Público Local.

### **3. La reforma del sistema de rendición de cuentas**

El ejercicio de las funciones de control por parte de las EFS exige necesariamente el establecimiento de un adecuado sistema de rendición de cuentas de las Entidades del Sector Público.

En los últimos años se ha dado un paso decisivo en este aspecto mediante la incorporación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) al procedimiento de rendición de cuentas. Ello no solo ha permitido agilizar el proceso por el que los gestores públicos ponen de manifiesto los resultados de su gestión, sino que ha facilitado en gran medida la realización de las actuaciones fiscalizadoras sobre las cuentas rendidas.

En el caso español, a lo largo de los últimos 10 años se ha producido una significativa reforma en el sistema de rendición de cuentas de las Entidades públicas, al haberse generalizado la utilización de las TIC para llevar a cabo la citada rendición y para la posterior fiscalización de las cuentas rendidas.

El tradicional formato en papel en que se rendían las cuentas implicaba un laborioso proceso de revisión formal y de grabación en soporte informático, lo que ocasionaba una demora y una mayor dificultad en el ejercicio de la actividad fiscalizadora sobre las cuentas, además de los inconvenientes de almacenamiento y conservación de las mismas.

En el ámbito de la Administración Central, la incorporación al sistema de rendición de cuentas en soporte informático y por medios telemáticos del conjunto de las Entidades del Sector Público Estatal culminó hace un año, aproximadamente, mientras que en relación con la Administración Pública Autónoma o Regional el proceso de implantación de las TIC para la rendición de cuentas presenta un mayor retraso y una elevada heterogeneidad.

Respecto a la Administración Local, conviene hacer una referencia detallada a la reforma del sistema de rendición de cuentas, en el que se optó decididamente por la plena utilización de las nuevas tecnologías para superar las graves carencias que presentaba el procedimiento tradicional de rendición, habiendo tenido el Tribunal de Cuentas un papel fundamental en esta iniciativa.

### Rendición de cuentas de las Entidades Locales

Los problemas mencionados con anterioridad en relación con el sistema tradicional de rendición de cuentas en soporte papel se acentuaban considerablemente en lo relativo a las cuentas de las Entidades Locales, debido a una serie de factores:

- a) El Sector Público Local español está formado por un gran número de Entidades (en concreto, más de 13.000), siendo la mayoría de ellas Ayuntamientos que presentan unas diferencias sustanciales en su dimensión y recursos y en las características de su actividad económico-financiera.
- b) Tradicionalmente, las Entidades Locales presentaban, en general, un muy bajo nivel de rendición de cuentas, debido en parte a la insuficiencia de medios disponibles, o bien efectuaban dicha rendición con significativas deficiencias.
- c) La fiscalización de las cuentas que se rendían en papel resultaba muy laboriosa, teniendo en consideración el gran número de Entidades y Organismos obligados a presentar las cuentas y la gran cantidad de documentación que incorporaban las mismas. Todos los documentos debían grabarse manualmente y las verificaciones en profundidad únicamente se llevaban a cabo sobre un reducido número de cuentas. En la práctica, había un significativo volumen de cuentas rendidas que solo eran objeto de una revisión formal.

d) Para la fiscalización de las cuentas de las Entidades Locales son competentes tanto el Tribunal de Cuentas como los Órganos de Control Externo de ámbito regional o autonómico, en aquellas Comunidades Autónomas o regiones que disponen de estas instituciones de control<sup>1</sup>. Esta competencia simultánea daba lugar a dificultades y problemas para la rendición de cuentas por parte de la Administración Local y para la fiscalización de las cuentas rendidas.

En el año 2003 el Tribunal de Cuentas puso en conocimiento del Parlamento español los problemas que existían en relación con la rendición de cuentas del Sector Público Local y las posibles soluciones legales y administrativas para que las Entidades Locales rindieran sus cuentas de forma completa y en los plazos legalmente establecidos. En especial, se proponía la implantación de procedimientos informáticos que facilitarían la rendición de cuentas.

El Tribunal de Cuentas adoptó la iniciativa para mejorar el sistema de rendición de cuentas de las Entidades Locales, habiendo contado para ello con la colaboración del Gobierno español, a través del centro directivo de la contabilidad pública –la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)-, y de la mayoría de

---

<sup>1</sup> En la actualidad se han creado dichos Órganos de Control Externo en 13 de las 17 Comunidades Autónomas existentes en España

los Órganos de Control Externo regionales, con los que se suscribieron los correspondientes convenios de colaboración.

En estos convenios se acordaban las medidas oportunas para facilitar que las Entidades Locales pudieran cumplir con su obligación de rendir cuentas tanto al Tribunal de Cuentas como al respectivo Órgano de Control Externo regional mediante un único acto, adoptando además criterios homogéneos de fiscalización sobre las cuentas rendidas, para evitar la duplicidad de actuaciones y posibles discrepancias.

Asimismo, el Tribunal de Cuentas español aprobó las Instrucciones necesarias para establecer la rendición obligatoria de las cuentas de las Entidades Locales en soporte informático y mediante procedimientos telemáticos. Ello supuso un esfuerzo considerable, tanto para las Entidades Locales como para el propio Tribunal de Cuentas, para facilitar la transición de la rendición en soporte papel a la implantación de los nuevos procedimientos informáticos.

La gestión del cambio que supuso este proceso se llevó a cabo a través de un Plan de Comunicación (con el fin de informar a las Entidades Locales de las modificaciones en el sistema de rendición), de un Plan de Formación (para dar a conocer el uso de los nuevos medios de rendición, mediante la impartición de cursos a los usuarios internos y externos) y de un Plan de Apoyo (incluyendo el establecimiento de un Centro telefónico de Atención al Usuario y de un servicio de asistencia técnica a las Entidades Locales).



El resultado de este proyecto ha sido la implantación de la denominada Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales, utilizada por el Tribunal de Cuentas y por los Órganos de Control Externo regionales con los que se han suscrito los correspondientes convenios de colaboración. Se trata de una aplicación web a la que pueden acceder tanto las Entidades Locales, para proceder a la rendición de sus cuentas, como el Tribunal de Cuentas y los mencionados Órganos de Control Externo, para la recepción, validación, examen y explotación de dichas cuentas, en definitiva, para su fiscalización.

Una de las ventajas de este nuevo procedimiento de rendición de cuentas por vía telemática, aparte de la mayor seguridad y rapidez en el acceso a las cuentas rendidas y la mayor facilidad para proceder a su fiscalización, consiste en el establecimiento de una serie de reglas de validación que permiten conocer, antes incluso de que se produzca su rendición, la existencia de defectos, incoherencias o inexactitudes en la información rendida, así como la omisión o el deficiente contenido de parte de la documentación obligatoria.

De esta manera, los responsables de las Entidades Locales ya conocen, cuando van a rendir las cuentas, las principales deficiencias que incorporan las mismas, con el fin de que puedan subsanarlas antes de que se lleve a cabo el acto de rendición de cuentas. En caso de que opten por rendirlas con defectos, se

permite la aportación de las justificaciones oportunas mediante un formulario electrónico editable.

Lo anterior garantiza que todas las cuentas rendidas son objeto de unas mismas comprobaciones básicas, que pueden dar lugar a la emisión de las oportunas comunicaciones para la subsanación de las deficiencias detectadas. Ello no impide, por supuesto, que cualquiera de las cuentas rendidas sea objeto de verificaciones adicionales, a decisión del respectivo órgano de control en el ejercicio de su función fiscalizadora.

No obstante, el sistema de rendición de cuentas por vía telemática no asegura que se cumpla la obligación de rendir cuentas por parte de todas las Entidades. De hecho, durante los primeros años de vigencia de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales el nivel de rendición seguía siendo bastante reducido, explicable en parte por las dificultades que implicaba la adopción del nuevo procedimiento de rendición, lo que se conoce como resistencia al cambio.

Esta circunstancia obligó al Tribunal de Cuentas a adoptar medidas para mejorar el nivel de rendición en todo el territorio nacional, incluyendo el reforzamiento de la formación y apoyo a los usuarios de la Plataforma, así como la aplicación de las medidas coercitivas previstas en la legislación, como la emisión de requerimientos conminatorios instando a la rendición de las cuentas y, en caso de persistir el incumplimiento, la imposición de multas coercitivas.

Estas multas recaen sobre el patrimonio personal de los responsables de las Entidades que no hubieran procedido a rendir las cuentas y, además, pueden imponerse reiteradamente hasta que se subsane el incumplimiento, si bien su cuantía no resulta muy significativa (de 60 a 900 euros). El Tribunal de Cuentas ha propuesto recientemente al Parlamento la actualización de la cuantía de estas multas, lo cual debe llevarse a cabo mediante la modificación de la normativa reguladora del Tribunal.

El resultado final de todo este proceso ha sido claramente satisfactorio, puesto que se ha incrementado considerablemente el nivel de rendición de cuentas en el ámbito del Sector Público Local, que presentaba graves deficiencias en este aspecto. Además, la información rendida ha mejorado en lo relativo a su integridad, coherencia y homogeneidad, recibéndose en soporte informático, circunstancia que facilita en gran medida la labor fiscalizadora de los diferentes órganos de control externo. Asimismo, se han implantado comprobaciones básicas comunes a todas las cuentas, que permiten garantizar un nivel mínimo de verificación de la información rendida, sin perjuicio de las actuaciones fiscalizadoras adicionales que se considere oportuno realizar sobre las mismas.

Aunque el resultado anterior justifica sobradamente el trabajo realizado, es preciso hacer referencia al Portal de Rendición de Cuentas, también conocido como Portal del Ciudadano, proyecto

que ha supuesto un significativo paso adelante en la transparencia de la gestión pública.

#### **4. El Portal de Rendición de Cuentas**

Como ya se ha indicado, el considerable esfuerzo realizado para la implantación de la Plataforma de Rendición de Cuentas no se limita a la mejora del control sobre las cuentas públicas, sino que se ha decidido fomentar la transparencia de la gestión del Sector Público Local, aprovechando la información disponible de las cuentas rendidas para ponerla en conocimiento de los ciudadanos.

Una vez establecida la rendición telemática de las cuentas de las Entidades Locales, el Tribunal de Cuentas adoptó las medidas necesarias para hacer plenamente accesible la información sobre el grado de cumplimiento de la obligación de rendir cuentas, así como el contenido de las cuentas rendidas. El acceso a esta información se puede efectuar a través de la dirección del Portal de Rendición de Cuentas ([www.rendiciondecuentas.es](http://www.rendiciondecuentas.es)).

El Portal del Ciudadano no se limita a poner a disposición de cualquier persona la información sobre las cuentas de las Entidades Locales, sino que lo hace de una manera accesible y transparente, lo que añade gran valor a esta herramienta.

El Portal permite consultar las cuentas de cualquier Entidad Local, proporcionando la información económico-financiera, patrimonial y presupuestaria de su actividad. Entre otros aspectos, suministra la información sobre los recursos obtenidos en cada periodo, procedentes de impuestos o de cualquier otra fuente de ingresos, y sobre el empleo dado a tales recursos mediante los gastos realizados, así como la situación patrimonial de la Entidad al cierre del ejercicio. Además, dispone de un Observatorio de Rendición de Cuentas, a través del cual se puede consultar la información sobre el estado de la rendición de cuentas de cualquier Entidad Local o bien del conjunto de las mismas, agregada por ejercicios, tipo de entidad y zona geográfica.

El Portal del Ciudadano permite acceder a toda la información disponible de una manera ordenada e intuitiva, recogiendo los datos de las cuentas de forma organizada con arreglo a determinados parámetros, incluyendo las explicaciones oportunas para facilitar su interpretación.

Iniciativas como esta suponen un cambio en la actuación de los órganos de control, puesto que, además de fiscalizar la actividad económico-financiera del Sector Público, se hace accesible al ciudadano la información sobre las cuentas y la gestión, de una forma libre y no condicionada.

El Portal de Rendición de Cuentas se configura como un instrumento de gran utilidad para la sociedad, beneficiaria última de

la labor de las instituciones de control externo, contribuyendo a la transparencia de las cuentas de la Administración Local, con el fin de que los ciudadanos puedan ejercer el control sobre sus legítimos representantes.

El proyecto que culminó con la implantación del Portal del Ciudadano ha tenido reconocimiento en el ámbito internacional, habiendo sido nominado en su fase final a los Premios al Servicio Público 2012 de las Naciones Unidas. Estos Premios reconocen a nivel mundial la excelencia en el Sector Público, configurándose como un instrumento para promover la cultura de la innovación, la asociación y la sensibilización en materia de Administración Pública.

El reconocimiento de las Naciones Unidas, tras superar sucesivas fases en competencia con otros proyectos pioneros de todo el mundo, supone un respaldo al trabajo realizado por todas las personas implicadas en el diseño, implantación y desarrollo del Portal de Rendición de Cuentas.

## **5. Conclusión**

El proceso de reforma de la rendición de cuentas de las Entidades públicas, mediante la incorporación de las nuevas tecnologías, ha supuesto una mejora sustancial en lo relativo tanto al ejercicio del control por parte de las Instituciones de control externo como a la transparencia de la actividad económico-financiera pública.

El Tribunal de Cuentas español, siendo consciente de las ventajas que supone la utilización de las nuevas tecnologías el sistema de rendición de cuentas, apoyó decididamente la modernización de los procedimientos de rendición, teniendo una participación decisiva en la iniciativa, diseño e implantación de la rendición de cuentas en soporte informático y mediante procedimientos telemáticos en el ámbito de la Administración Local.

En este sentido, la Plataforma de Rendición Telemática de las cuentas de las Entidades Locales ha supuesto una considerable mejora en los niveles de rendición de cuentas y en los procesos de verificación y control de las cuentas rendidas, además de permitir a los responsables de las Entidades rendir sus cuentas ante el Tribunal de Cuentas y, en su caso, ante el correspondiente Órgano de Control Externo regional, mediante un único acto.

A través del sistema de rendición telemática de las cuentas de las Entidades Locales se ha conseguido una mejora sustancial en el control de este ámbito del Sector Público, que tradicionalmente presentaba un reducido nivel de rendición de cuentas y un grado de fiscalización de las mismas muy heterogéneo, habiéndose establecido un conjunto de comprobaciones comunes a todas las cuentas rendidas.

No obstante, el Tribunal de Cuentas ha ido más allá del establecimiento de la rendición telemática de las cuentas de las Entidades Locales, aprovechando el esfuerzo realizado para

implantar un Portal de Rendición de Cuentas, a través del cual cualquier persona puede acceder al contenido de las cuentas rendidas por las Entidades Locales y conocer el estado de la rendición de cuentas, todo ello de una manera accesible y organizada, colaborando decididamente en la mayor transparencia en la gestión pública, tal y como demanda la sociedad en la actualidad.

En definitiva, la apuesta decidida por la utilización de las nuevas tecnologías en los procedimientos de rendición de cuentas y de fiscalización de las mismas, además de la mejora del nivel de rendición y de la calidad de las cuentas recibidas, permite incrementar la transparencia de la información económico-financiera pública, planteándose en el futuro el reto de extender los beneficios del nuevo sistema al conjunto de las cuentas del Sector Público.