



ENTREVISTA

Baudilio Tomé Muguruza

Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo



En el Tribunal de Cuentas Europeo aspiramos a que no haya ningún aspecto de la acción pública que esté exento de la auditoría pública independiente. Queremos también aumentar el valor añadido, la relevancia de nuestros informes, y eso nos lleva inevitablemente al uso de las nuevas tecnologías

Baudilio Tomé Muguruza (León, 1962) desempeña desde el año 2012 las funciones de miembro español del Tribunal de Cuentas Europeo. Es licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid y en Ciencias Económicas y Empresariales por la UNED. Realizó un Máster en Derecho y Fiscalidad Internacional en la Harvard Law School (Becario Fullbright). Ingresó en 1986 en el Cuerpo de Inspectores de Hacienda e Interventores del Estado, en el que se encuentra en situación de servicios especiales. Con anterioridad a su llegada al Tribunal de Cuentas Europeo, ha sido director

del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales del Gabinete del Presidente del Gobierno (1996-1998); director de la Oficina del Presupuesto de la Presidencia del Gobierno, con nivel de subsecretario (1998-2000); secretario de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, en el Ministerio de Ciencia y Tecnología (2000-2002); director del Departamento de Estudios y Comunicación Política del Gabinete del Presidente del Gobierno (2002-2004); y, entre 2004 y 2012, diputado del Congreso de los Diputados (octava, novena y décima legislaturas).

- Desde 2012 es miembro del Tribunal de Cuentas Europeo y en 2024 culminará su segundo mandato como representante español. Un periodo en el que se ha vivido los efectos de la crisis financiera, la pandemia del COVID-19, el Brexit, la guerra de Ucrania... ¿En qué manera han influido las grandes crisis en la actividad fiscalizadora del Tribunal?

Se dice muchas veces que la Unión Europea se hace en las crisis, y esto ha sido así muy especialmente en los últimos años. La crisis financiera, la crisis de los refugiados y los retos migratorios, la pandemia... a todas estas crisis la Unión Europea ha dado respuesta política, regulatoria y presupuestaria. Desde el punto de vista de la auditoría pública, de la acción del Tribunal de Cuentas Europeo, nuestra misión exige que estemos allí donde está la acción de la Unión Europea, y por tanto nos hemos ido adaptando en función de los programas y políticas puestos en marcha. Por ejemplo, con la crisis financiera, la magnitud de los programas de asistencia financiera que se pusieron a disposición de los estados miembros no había tenido precedentes y tampoco el tipo de condicionalidad y de contrapartidas asociadas a los programas, y eso hizo necesario, en el ámbito del Tribunal de Cuentas, que se constituyese una unidad especial de auditoría en la Sala IV, de la que yo entonces era decano. Muy similar es lo que se hizo en materia de migraciones para auditar la acción de Frontex, las ayudas prestadas a algunos países en este contexto o los mecanismos de acogida; o lo ocurrido con la pandemia, que además representó un reto organizativo para todas las instituciones, con el trabajo en remoto; y también operativo, con la puesta en marcha de mecanismos para auditar nuevos instrumentos como el Fondo de Recuperación y Resiliencia.

- ¿Y cómo ha evolucionado la práctica de la auditoría en el ámbito del Tribunal de Cuentas Europeo? ¿Qué peso ha adquirido la evaluación de las políticas públicas con las fiscalizaciones operativas?

Nuestro mandato primero es dar la opinión sobre la ejecución del presupuesto y eso implica una auditoría de legalidad, de cumplimiento; pero también ha sido un reto permanente, consolidado plenamente en los últimos años, la llamada auditoría operativa o de rendimiento. Ya son decenas los informes especiales donde damos opinión sobre el diseño, la ejecución y el impacto de programas y de políticas. Lo que hace unos años podía parecer novedoso, ahora ya es una realidad valorada y aceptada por todos, que nuestros informes no solamente sigan la implementación del presupuesto, sino también la ejecución de las políticas que tengan impacto

fundamentalmente regulatorio. Cuando hablamos, por ejemplo, de temas como la desinformación, la incidencia presupuestaria en relación con todo el volumen de recursos que maneja la Unión Europea es mínima, pero el impacto de coordinar la acción de los estados miembros en el contexto de las amenazas surgidas en esta materia puede ser decisivo. O el doble reto de auditar el Fondo de Recuperación y Resiliencia; por un lado, obligados a auditar aspectos de legalidad en la ejecución y, por otra parte, su impacto y los aspectos de gestión. Es clarísimo que el Tribunal ha evolucionado, se ha ido adaptando, también en el aspecto de la metodología. Ahí también está el reto de las nuevas tecnologías, la auditoría de la informática y la informática para la auditoría. Hemos puesto en marcha equipos, que en un primer momento eran casi experimentales. Formamos un laboratorio tecnológico que se ofrecía a los equipos de auditoría para proyectos piloto y ahora la evaluación del uso de herramientas informáticas en cada auditoría es uno de los requisitos en el diseño de los planes de fiscalización.

- Primero formó parte como miembro y decano de la Sala IV, dedicada a la Regulación de mercados y economía competitiva y desde 2018 es miembro de la Sala III, con competencia en materia de Acciones exteriores, seguridad y justicia. ¿Qué informes destacaría de ambos periodos como los más relevantes por sus respectivas aportaciones?

En mi trayectoria en el Tribunal me ha tocado especialmente dedicarme a la auditoría de la nueva realidad. Son muchos los informes que he tenido la responsabilidad de auditar sobre aspectos importantes del presupuesto y también explorar algunas de las nuevas políticas de la Unión Europea. En la Sala IV pusimos en marcha la auditoría de los programas de asistencia financiera, con informes sobre los programas griego, portugués e irlandés, y también empezamos a auditar los nuevos órganos regulatorios en materia financiera, con informes como el realizado sobre el supervisor del mercado de valores, las agencias de *rating* o sobre los acuerdos preferenciales de comercio. Luego, en la Sala III, destacan las auditorías de los fondos que la Unión Europea dedica a la acción exterior, en materia, sobre todo, de cooperación al desarrollo, y también informes especiales muy interesantes sobre ciberseguridad, desinformación o el impacto de la pandemia en el libre movimiento de personas en la Unión Europea. En estos últimos años he compatibilizado esta responsabilidad con la presidencia del comité de auditoría del Mecanismo Europeo de Estabilidad, lo que me ha permitido seguir también en esta etapa con los temas financieros.

- En relación con la ciberseguridad y las amenazas relacionadas con las nuevas tecnologías. ¿Hacia donde tiene que avanzar la auditoría pública en esta materia tan compleja?

El reto que planean las nuevas tecnologías es múltiple. Hay que auditar la preparación de las instituciones, y en este sentido, ya hemos publicado informes en materia de seguridad, de la capacidad de las instituciones para resistir las amenazas, o sobre desinformación. Pero también hay que ser capaces de utilizar las nuevas tecnologías en nuestro trabajo. En la auditoría se ofrecen oportunidades inmensas para poder pasar de sistemas de muestreo a trabajar, con herramientas informáticas de lectura y tratamiento de datos, sobre una población completa. Por ejemplo, en algunos informes publicados en materia de ingresos, de gestión a aduanas, con acceso a bases de datos amplias, nuestros auditores pusieron de manifiesto riesgos y tendencias que no se habían considerado por los auditados. Para que la auditoría progrese en este campo, también está el reto de que las nuevas tecnologías se usen eficazmente en todos los campos de acción de la administración. En la medida en que las administraciones vayan haciendo un uso más eficiente de las nuevas tecnologías, las posibilidades que se abren en materia de transparencia son muy grandes, por no hablar del campo que ya está ahí, de

la inteligencia artificial. Tenemos una auditoría en curso para ver en que medida la Comisión ha puesto en marcha iniciativas que permitan desarrollar la inteligencia artificial en Europa, en primer lugar, como sector económico, que Europa no llegue tarde a este reto; pero también de una manera eficiente, segura, que proteja los derechos de los ciudadanos. La tecnología, actualmente, es el gran reto para el auditor y para el auditado.

- ¿El Tribunal de Cuentas Europeo tiene en estos momentos alguna previsión sobre el uso futuro de la inteligencia artificial como herramienta para la auditoría pública?

Nosotros lo que hemos hecho, con respecto al uso de las herramientas informáticas en la auditoría, es pasar de un enfoque muy *ad hoc*, casi experimental, a un tratamiento sistemático. Ahora mismo tenemos ya un equipo de tecnólogos que asisten en la preparación de cada nuevo plan de auditoría con una evaluación de qué herramientas informáticas, tecnológicas, pueden afectar a la fiscalización. ¿Cuándo podremos llamar a estas herramientas inteligencia artificial? Yo de momento me conformo con que hagamos un uso suficientemente eficaz de las herramientas ya disponibles y confiamos que, aprendiendo de la experiencia, su uso sea cada vez mayor, teniendo en cuenta que los desarrollos son muy rápidos.



“Las entidades fiscalizadoras lo que tienen es el poder de la recomendación, sobre la base de un trabajo profesional con estándares transparentes de metodología que se comparten con el auditado y con la sociedad. Nuestra experiencia es que se está mejorando en la aceptación de nuestro trabajo”

“Que los controles administrativos funcionen, y la auditoría pública contribuye a que sea así, es un elemento de prevención y de disuasión en la lucha contra el fraude”

- Los fondos que provienen de la Unión Europea son ejecutados en diferentes niveles administrativos. ¿Se ha planteado el Tribunal de Cuentas Europeo la conveniencia de encabezar fiscalizaciones coordinadas con otras entidades fiscalizadoras a nivel nacional o regional?

Este es un tema muy importante, que se ha hablado muchas veces, la aspiración de que todos los auditores públicos podamos trabajar de una manera coordinada que reduzca incluso el estrés del auditado, pero la realidad es más compleja. Difícilmente se puede hacer una auditoría conjunta o coordinada de manera sistemática. En primer lugar, las distintas entidades fiscalizadoras son independientes, sus mandatos son diferentes. A veces puede haber intereses puntualmente coincidentes que favorezcan la coordinación de ciertas auditorías, pero al final la propia independencia de los auditores hace que cada uno tengamos nuestras propias responsabilidades. Yo lo que sí he visto en los últimos años es la manera en la que se comparten las buenas prácticas, en la que las distintas entidades de auditoría nos coordinamos de una manera más laxa aprendiendo unas de otras. Yo estoy especialmente satisfecho de las jornadas técnicas que el Tribunal de Cuentas Europeo celebra anualmente en Luxemburgo con toda la auditoría pública española, con el Tribunal de Cuentas, con los OCEX y con la IGAE, este año ya en su vigésima edición, que abordarán, por ejemplo, aspectos sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Es un esfuerzo que hacemos compartiendo nuestra metodología con la profesión y yo creo que es apreciado por el interés que suscita.

- En relación con los fondos NextGenerationEU, ¿son un buen ejemplo de la implicación de todos los niveles de auditoría en el seguimiento de su correcta aplicación?

Eso es así porque lo exige en primer lugar el propio reglamento del Fondo de Recuperación y Resiliencia. Por nuestra parte hemos reaccionado de varias formas. En materia organizativa hemos reforzado nuestros servicios, con la incorporación de nuevos funcionarios y expertos nacionales de los distintos países. Desde el punto operativo, en nuestro informe anual de los ejercicios 2021 y 2022 ya hay un capítulo especial con una auditoría de cumplimiento y financiera sobre los pagos que se están haciendo a los distintos países, y en paralelo, desde el punto de vista del rendimiento o buena gestión, se están publicando una serie de informes especiales que están incidiendo en los mecanismos de control, tanto en el ámbito de la Comisión Europea como de los estados miembros. Ahí la acción de los tribunales de cuentas nacionales, y en el caso español también autonómicos,

es fundamental, porque forma parte de toda la cadena de informes de las autoridades de supervisión a las que llama el reglamento del Fondo.

- ¿Cuál considera que tiene que ser la posición de las entidades fiscalizadoras superiores en materia de lucha contra el fraude y la corrupción?

Es un tema que siempre está sobre la mesa. Está claro que las entidades de control financiero no son *per se* entidades de lucha contra el fraude, no son organismos de investigación de delitos, ni mucho menos tienen funciones policiales, pero es verdad que contribuimos a la prevención del fraude de varias maneras. En primer lugar, la mera existencia de un control financiero que vigila el cumplimiento de las normas ya es un freno, pero también es muy importante para identificar riesgos de fraude en la ejecución presupuestaria. Y luego, de manera inevitable, desde el momento en que la auditoría tiene acceso a un amplio volumen de información de ejecución presupuestaria, de proyectos y contratos, surgen casos de sospecha y, en nuestro caso, tenemos protocolizada nuestra relación tanto con la Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude como con la nueva Fiscalía Europea. Por ejemplo, en 2022 se reportaron a la OLAF catorce casos de presunto fraude que se habían detectado en nuestro trabajo de auditoría, y luego, por materias competenciales, seis de esos casos también se notificaron a la Fiscalía. Que los controles administrativos funcionen, y la auditoría pública contribuye a que sea así, es un elemento de prevención y de disuasión en la lucha contra el fraude.

- Con carácter general, ¿considera que las recomendaciones de las entidades fiscalizadoras son suficientemente tenidas en cuenta por gobiernos y parlamentos?

Ese es el reto. Estas entidades lo que tienen es el poder de la recomendación, sobre la base de un trabajo profesional con estándares transparentes de metodología que se comparten con el auditado y con la sociedad. En el caso del Tribunal de Cuentas Europeo la última memoria incluye el seguimiento de las recomendaciones que formulamos en 2018, de las cuales las catorce correspondientes al informe anual se han ejecutado en un cien por cien, y de las 325 contenidas en los informes especiales se ejecutaron un 80%. Es un ejemplo, pero que esto sea así depende de la proyección de las instituciones de control, la aceptación de nuestro trabajo por los auditados, los parlamentos y la sociedad. Nuestra experiencia es que se está mejorando. También estamos trabajando para que las recomendaciones sean cada vez más precisas y más pertinentes.



- El Tribunal de Cuentas Europeo ha aumentado desde hace tiempo el impacto mediático de sus informes. ¿Qué importancia conceden a su política de comunicación?

Este es uno de los aspectos en los que yo he visto progresar a la institución en estos últimos años. Hemos reforzado nuestro departamento de comunicación, tratando de mejorar nuestras notas de prensa; el uso de las redes sociales, que nos permite estar en contacto con el público interesado; y tras la pandemia, con las ruedas de prensa virtuales, son decenas los profesionales que se conectan no solamente desde Bruselas sino desde otras capitales, mejorando el impacto. Además, todos nuestros informes se publican en las 24 lenguas oficiales de la Unión. Con la última versión recién estrenada de la página web, ahora ya podemos decir que es un ejemplo de accesibilidad. Siempre hemos considerado que tenemos un deber, no solamente frente a las autoridades presupuestarias de la Unión Europea, sino también frente a las opiniones públicas y los parlamentos de los estados miembros. Es un reto permanente, pero las entidades de

auditoría también se legitiman siendo accesibles en todo lo que hacen.

- Finalmente, la actual planificación estratégica del Tribunal comprende el periodo 2021 a 2025. ¿Qué transformaciones aventura que tendrá que afrontar la auditoría pública en el futuro inmediato?

En este plan estratégico nos planteamos varios retos. Primero, aspiramos a que no haya ningún aspecto de la acción pública que esté exento de la auditoría pública independiente, que no haya áreas, ni entidades que se escapen a la auditoría. Queremos también aumentar el valor añadido, la relevancia de nuestros informes, y eso nos lleva inevitablemente al uso de las nuevas tecnologías. Si queremos tener impacto, tenemos que estar en condiciones de implantar rápida, pero sobre todo adecuadamente, todas las herramientas, formar a los equipos para su uso eficiente. Yo creo que por ahí vamos a progresar en los próximos años.

José Ignacio Gil de la Puente